

# Eine zwiespältige Beziehung

## Der Völkerbund und die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik 1919-1938

Abhandlung  
zur Erlangung der Doktorwürde  
der Philosophischen Fakultät  
der  
Universität Zürich

vorgelegt von  
**Daniel Jetel**

Angenommen im Frühjahrssemester 2017  
auf Antrag von  
Prof. Dr. Nada Boškovska  
und  
Prof. Dr. Bianka Pietrow-Ennker

Zürich, 2018



## **Zusammenfassung**

Die aus dem Ersten Weltkrieg hervorgegangene Erste Tschechoslowakische Republik befand sich während ihrer gesamten 20-jährigen Existenz in einer kritischen geopolitischen Lage. Folglich bestand die vorrangige Aufgabe der tschechoslowakischen Aussenpolitik darin, die Unabhängigkeit und territoriale Integrität des jungen Staates zu wahren. Dies umfasste sowohl die Abwehr unmittelbarer äusserer Bedrohungen, als auch Vorkehrungen im Hinblick auf mögliche langfristige Bedrohungen. Die vorliegende Arbeit untersucht die Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik. Als eine universale Organisation der kollektiven Sicherheit bot der Völkerbund der Ersten Republik eine Alternative zu bilateralen und regionalen Bündnissen sowie eine einzigartige multilaterale Arena der Sicherheitspolitik. In erster Linie auf das Material des Völkerbundes und aussenpolitische Dokumente der Ersten Republik gestützt, zeigt die Untersuchung, dass die tschechoslowakischen Diplomaten bei ihren Bemühungen, langfristig Sicherheit für ihr Land zu schaffen, den Völkerbund wiederholt als Arena nutzten beziehungsweise zu nutzen suchten, wohingegen sie in Fällen unmittelbarer Bedrohung den bilateralen Bündnissen Vorrang gaben.

## **Abstract**

Emerged from the First World War, the First Czechoslovak Republic was throughout its two decades of existence in a critical geopolitical situation. The paramount task of Czechoslovak foreign-policy was thus to preserve the young state's independence and territorial integrity. This encompassed not only the reaction to immediate external threats, but also provisions with a view to possible long-term threats. This study examines the League of Nations' significance for the security of the First Czechoslovak Republic. As a universal organization of collective security the League afforded the First Republic both an alternative to bilateral and regional alliances as well as a unique multilateral security-policy arena. Based mainly on the material of the League and diplomatic documents of the First Republic, the study shows that Czechoslovak diplomats extensively used or attempted to use the League as an arena in order to create long-term security for their country, whereas in cases of immediate threats they awarded priority to bilateral alliances.



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>VORWORT .....</b>	<b>7</b>
<b>1 EINLEITUNG.....</b>	<b>9</b>
1.1 DIE ERSTE TSCHÉCHOSLOWAKISCHE REPUBLIK UND DER VÖLKERBUND: STAND UND THESEN DER FORSCHUNG .....	13
1.2 FRAGESTELLUNG UND METHODE .....	19
1.3 QUELLENLAGE .....	23
<b>2 RAHMEN UND AUSGANGSLAGE.....</b>	<b>26</b>
2.1 DIE AUSSENPOLITIK DER ERSTEN TSCHÉCHOSLOWAKISCHEN REPUBLIK.....	27
2.1.1 Die Entstehung der Tschechoslowakei im Ersten Weltkrieg als Einflussfaktor der tschechoslowakischen Aussenpolitik.....	27
2.1.2 Die Entscheidungsträger der tschechoslowakischen Aussenpolitik .....	30
2.1.3 Grundzüge der tschechoslowakischen Aussenpolitik.....	34
2.2 DER VÖLKERBUND ALS ORGANISATION VON FRIEDEN UND SICHERHEIT.....	40
2.2.1 Struktur und Arbeitsweise des Völkerbundes.....	41
2.2.2 Die Völkerbundsatzung und die Sicherheit der Mitgliedstaaten .....	46
2.3 DIE ERSTE TSCHÉCHOSLOWAKISCHE REPUBLIK UND DER VÖLKERBUND .....	52
2.3.1 Die tschechoslowakischen politischen Entscheidungsträger und die Entstehung des Völkerbundes.....	53
2.3.2 Die Tschechoslowakei als Mitglied des Völkerbundes: Personen und Organe.....	57
2.3.2.1 Die ständigen Organe der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik .....	57
2.3.2.2 Die Vertretung der Tschechoslowakei in den Organen des Völkerbundes .....	60
2.3.3 Der Völkerbund und die Sicherheit des tschechoslowakischen Staates: Die Sicht von Aussenminister Edvard Beneš .....	65
<b>3 DER VÖLKERBUND UND DIE TSCHÉCHOSLOWAKISCHE SICHERHEITSPOLITIK .....</b>	<b>70</b>
3.1 DER TSCHÉCHOSLOWAKISCHE VORSCHLAG ZU ARTIKEL 21 DER SATZUNG.....	73
3.2 DAS PROJEKT EINES ALLGEMEINEN BEISTANDSPAKTES 1922/23.....	81
3.2.1 Die Paktprojekte bis zur Völkerbundversammlung von 1923 .....	82
3.2.2 Der allgemeine Beistandspakt an der Völkerbundversammlung von 1923 .....	88
3.2.3 Prag und das <i>Draft Treaty of Mutual Assistance</i> vom 29. September 1923 .....	93
3.2.3.1 Die Beurteilung durch das Verteidigungsministerium und die Armeeführung .....	94
3.2.3.2 Die Stellungnahme Edvard Beneš .....	97
3.2.4 Rückblick und Ausblick .....	100
3.3 DIE VÖLKERBUNDVERSAMMLUNG VON 1924 UND DAS GENFER PROTOKOLL.....	103
3.3.1 Von der Generaldebatte bis zur Resolution vom 6. September 1924 .....	105
3.3.2 Edvard Beneš und die Ausarbeitung des Genfer Protokolls.....	112
3.3.3 Das Genfer Protokoll und die Sicherheit der Tschechoslowakei.....	117
3.4 UNTER DEM EINFLUSS VON LOCARNO: DER VÖLKERBUND IM DIENSTE EINER REGIONALEN SICHERHEITSPOLITIK.....	127
3.4.1 Benešs Projekt eines „mitteleuropäischen Locarno“ und der Völkerbund.....	131
3.4.2 Benešs Mitteleuropapläne und die Arbeit des <i>Comité d'arbitrage et de sécurité</i> ....	137
3.4.3 Die Modellverträge des <i>Comité d'arbitrage et de sécurité</i> und Benešs Mitteleuropapläne.....	143
3.5 DIE SICHERHEITSFRAGE AN DER GENFER ABRÜSTUNGSKONFERENZ 1932/33.....	148
3.5.1 Die Tschechoslowakei und der Tardieu-Plan .....	151
3.5.2 Benešs Pläne einer Friedens- und Sicherheitsordnung für Europa und die Welt ....	155
3.5.3 Beneš und der französische konstruktive Plan vom 14. November 1932.....	160
3.5.4 Das Schicksal der tschechoslowakisch-französischen Pläne.....	165
3.5.5 Fazit .....	171

3.6	DER VÖLKERBUND UND DIE BÜNDNISSE DER TSCHÉCHOSLOWAKEI .....	174
3.6.1	Beistandspakte als „Ausführungsgesetze“ der Völkerbundsatzung.....	175
3.6.2	Die tschechoslowakischen Bündnisse und die Auslegung von Artikel 16 der Satzung anlässlich des Abessinienkonflikts 1935 .....	182
3.6.3	Regionalpakte und die Krise des Völkerbundes in den 1930er Jahren.....	185
3.6.4	Fazit .....	189
3.7	ZUSAMMENFASSUNG.....	192
<b>4</b>	<b>DER VÖLKERBUND UND DIE BEDROHUNG DER SICHERHEIT DER ERSTEN TSCHÉCHOSLOWAKISCHEN REPUBLIK .....</b>	<b>196</b>
4.1	DER POLNISCH-TSCHÉCHOSLOWAKISCHE KONFLIKT UM TESCHEN 1920 .....	198
4.2	DIE HABSBURGERFRAGE.....	209
4.2.1	Die Restaurationsversuche Karls von Habsburg 1921 .....	211
4.2.2	Das Wiederaufflammen der Restaurationsfrage 1930 .....	219
4.3	DIE AUFRÜSTUNG DER VERLIERERSTAATEN .....	224
4.3.1	Die St. Gotthard-Affäre 1928 .....	226
4.3.1.1	Benešs Überlegungen zum Vorgehen und der Völkerbund .....	227
4.3.1.2	Beneš und der Appell der Kleinen Entente an den Völkerbundrat .....	231
4.3.1.3	Die Behandlung der Affäre an der Ratssession vom März 1928 .....	234
4.3.1.4	Die Untersuchung durch den Völkerbund .....	238
4.3.1.5	Die Liquidierung der Affäre an der Ratssession vom Juni 1928 .....	241
4.3.1.6	Fazit .....	243
4.3.2	Die Hirtenberg-Affäre 1933.....	246
4.3.2.1	Hinterzimmerdiplomatie vor Völkerbunduntersuchung .....	248
4.3.2.2	Mit Hilfe des Völkerbundes ausserhalb des Völkerbundes .....	253
4.3.2.3	Fazit .....	258
4.3.3	Die Aufkündigung der Abrüstungsbestimmungen der Friedensverträge durch die Verliererstaaten 1935-1938.....	261
4.3.3.1	Die Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht in Deutschland .....	262
4.3.3.2	Die Aufkündigung der Abrüstungsbestimmungen durch Österreich und Ungarn .....	269
4.4	DIE SUDETENKRISE 1938 .....	279
4.4.1	Der Völkerbund und kollektiver Beistand für die Tschechoslowakei .....	282
4.4.2	Der Völkerbund und die Frage eines Beistands der Bündnispartner der Tschechoslowakei.....	288
4.4.3	Fazit .....	302
4.5	ZUSAMMENFASSUNG.....	305
<b>5</b>	<b>SCHLUSSWORT .....</b>	<b>308</b>
	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>312</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>314</b>
	QUELLEN .....	314
	DARSTELLUNGEN .....	320
	<b>ANHANG .....</b>	<b>337</b>
	ANHANG 1: ARTIKEL 10 BIS 17 DER SATZUNG DES VÖLKERBUNDES .....	337
	ANHANG 2: KARTEN .....	340

## VORWORT

Die vorliegende Dissertation wurde unter der Betreuung von Carsten Goehrke in Angriff genommen und unter dessen Nachfolgerin, Nada Boškovska, abgeschlossen. Ihnen beiden gilt in erster Linie mein Dank. Carsten Goehrke war es, der mich dazu ermuntert hat, eine Doktorarbeit zu verfassen. Nada Boškovska wiederum zeigte sich bereit, nach seiner Emeritierung die Betreuung der Arbeit zu übernehmen. Sie beide begleiteten das Vorhaben mit gutem Rat und einem stets offenen Ohr für meine Fragen und Anliegen. Gleichfalls herzlich danken möchte ich Bianka Pietrow-Ennker für die Übernahme des Korreferats im Allgemeinen, für methodisch-theoretische Anregungen im Besonderen.

Das Zustandekommen einer wissenschaftlichen Publikation hängt nicht allein von geistigen Faktoren ab. Die Umsetzung dieses Projekts wäre nicht möglich ohne die grosszügige finanzielle Unterstützung einer Reihe von Institutionen. Ihnen bin ich zu grossem Dank verpflichtet. In chronologischer Reihenfolge waren dies der Fonds zur Förderung des akademischen Nachwuchses des Zürcher Universitätsvereins, die Janggen-Pöhn-Stiftung St. Gallen sowie der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Letzterer ermöglichte mir einen längeren Forschungsaufenthalt am Masaryk-Institut und Archiv der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik (Masarykův ústav a archiv AV ČR) in Prag. Direktor Luboš Velek und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts danke ich nicht nur für die Möglichkeit, am Institut zu forschen und einen Grossteil der Dissertation zu verfassen, sondern auch für ihre Gastfreundschaft und Hilfsbereitschaft.

Der Weg zu den Quellen war anspruchsvoll und oftmals verschlungen. Umso mehr danke ich den Mitarbeitenden der einzelnen Archive für ihre Unterstützung: in Genf war dies das Völkerbundarchiv (Archives de la Société des Nations / League of Nations Archives), in Prag das Archiv des Aussenministeriums der Tschechischen Republik (Archiv Ministerstva zahraničních věcí), das Archiv des Masaryk-Instituts (Archiv Ústavu T.G. Masaryka) sowie das Archiv des Nationalmuseums (Archiv Národního muzea).

Viele weitere Personen haben auf die eine oder andere Weise zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Ihnen allen möchte ich an dieser Stelle danken. Namentlich erwähnt seien meine Verwandten in Prag, die mir während meiner Aufenthalte in der tschechischen Hauptstadt bei verschiedenen praktischen Dingen eine grosse Hilfe waren, meine Schwester, an die ich mich vor allem mit technischen und sprachlichen Fragen wenden konnte, sowie die Kollegen Christian F. Anrig, Peter Collmer, Jindřich Dejmek,

Lubor Jílek, Eduard Kubû, Daniel C. Schmid, Matthias Schulz und Daniel Ursprung, mit denen ich anregende Gespräche führen durfte und die mir nützliche Hinweise oder gar Material gaben. Besonderer Dank gebührt schliesslich meinen Eltern. Sie haben mich während der vielen Jahre moralisch unterstützt und in meinem Vorhaben bestärkt.



# 1 EINLEITUNG

Die Niederlage Österreich-Ungarns und des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg machte den Weg frei für eine radikale politische und staatliche Umgestaltung des Raumes zwischen Ostsee und Adria. Eines der neuen staatlichen Gebilde im östlichen Mitteleuropa war die Tschechoslowakische Republik (*Československá republika ČSR*) – kurz Tschechoslowakei. Der am 28. Oktober 1918 feierlich in Prag ausgerufene Staat durfte sich an der Pariser Friedenskonferenz von 1919/20 unter die Sieger des Krieges einreihen und erlangte in den Friedensverträgen mit Deutschland, Österreich und Ungarn die definitive völkerrechtliche Anerkennung seiner Souveränität und seines Staatsgebiets. Diese sogenannte Erste Tschechoslowakische Republik hatte bis zum Münchner Abkommen vom 30. September 1938 Bestand.

Vor dem Hintergrund der Umstände der Entstehung und der militärischen Schwäche des tschechoslowakischen Staates sowie dessen kritischer geopolitischer und geostrategischer Lage, welche insbesondere durch die Nachbarschaft zu den ehemaligen Kriegsgegnern Deutschland, Österreich und Ungarn gekennzeichnet war (siehe Anhang 2, Karte 2),<sup>1</sup> bestand das vorrangige Ziel der tschechoslowakischen Aussenpolitik und Diplomatie darin,<sup>2</sup> die staatliche Unabhängigkeit und territoriale Integrität der ČSR zu sichern. Im Zentrum der Aussenpolitik der Ersten Republik stand somit die äussere Sicherheit des Landes, tschechoslowakische Aussenpolitik war zwischen den Weltkriegen primär Sicherheitspolitik im Sinne der Bemühungen um die Schaffung der notwendigen Mittel

---

<sup>1</sup> Vgl. Břach, *To the Origin*, S. 29; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 43f.; Bosl, *Grundelemente*, S. 9; Lipscher, *Die Gestaltung*, S. 20; Kolář, *Formování*, S. 211; Kubů, *Zátěž*, S. 254f., 257f.; Klimek/Kubů, *Československá zahraniční politika*, S. 9; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 109; Ahmann, *Militärische Schwäche*, S. 34; Krüger, *Das internationale System*, S. 14; Marès, *Réflexions*, S. 489f.; Feriancová, *(Ne)nájdená bezpečnosť*, S. 22.

<sup>2</sup> Die Begriffe *Aussenpolitik* und *Diplomatie* werden nicht selten synonym verwendet, obwohl Diplomatie streng genommen lediglich einen Teil der Aussenpolitik eines Staates bezeichnet. *Aussenpolitik* definieren die meisten Autoren als das politische Handeln eines Staates bzw. von dessen Repräsentanten gegenüber anderen Staaten bzw. deren Repräsentanten. Aussenpolitik umfasst sowohl die Formulierung der aussenpolitischen Ziele und die entsprechenden Entscheidungen als auch die Bemühungen um Umsetzung dieser Ziele und Entscheidungen. Letzteres kann auch mit militärischen Mitteln geschehen. Der Begriff *Diplomatie* sollte hingegen lediglich als die Ausführung von Aussenpolitik mit friedlichen Mitteln verstanden werden, als die gewaltfreie Form zwischenstaatlicher Beziehungen. Neben dieser immateriellen Seite kann mit Diplomatie auch der diplomatische Apparat eines Staates gemeint sein, d.h. die für die Diplomatie massgebenden Personen und Institutionen. Siehe dazu Schlag, *Außenpolitik*, S. 20; Beach, *Analyzing Foreign Policy*, S. 3; Hamilton/Langhorne, *The Practice of Diplomacy*, S. 1; Widmer, *Diplomatie*, S. 25f.

und Rahmenbedingungen, welche am ehesten die äussere Sicherheit garantieren würden, sowie der Planungen und Vorkehrungen im Hinblick auf konkrete Bedrohungssituationen.<sup>3</sup>

Neben dem Aufbau eigener Streitkräfte<sup>4</sup> und ab Mitte der 1930er Jahre umfassender Verteidigungsanlagen an den Grenzen setzten die aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger der ČSR bei der Absicherung des jungen Staates auf die Zusammenarbeit mit den Siegermächten des Weltkrieges und den anderen neuen Staaten im östlichen Europa. Diese Strategie mündete in das Bündnissystem mit Jugoslawien<sup>5</sup> und Rumänien von 1920/21 – die sogenannte Kleine Entente – sowie 1924 und 1925 in Verträge mit Frankreich.<sup>6</sup> Zum traditionellen sicherheitspolitischen Mittel der bilateralen und regionalen Allianzen trat 1919 ein neues Instrument hinzu.

Während der Erste Weltkrieg und sein Ausgang im östlichen Teil des europäischen Kontinents dem nationalstaatlichen Prinzip zum Durchbruch verhelfen, wirkten auf globaler Ebene dieselben historischen Ereignisse als Katalysator für die Realisierung der „Idee einer auf dem Völkerrecht beruhenden Weltorganisation, die internationale Konfliktquellen beseitigen und kollektiv gegen Rechtsbrecher vorgehen werde.“<sup>7</sup> In der Absicht, eine Wiederholung der Katastrophe von 1914 in Zukunft zu verhindern, wurde an der Pariser Friedenskonferenz nicht nur die Entstehung der ČSR besiegelt, sondern mit dem Völkerbund (*Société des Nations / League of Nations*) auch die historisch erste „auf Permanenz und Universalität angelegte internationale Organisation“<sup>8</sup> geschaffen und damit „ein neues Kapitel in der Geschichte der internationalen Ordnung“<sup>9</sup> eingeleitet. Der Völkerbund wählte Genf als ständigen Sitz, nahm am 1. Januar 1920 offiziell seine Tätigkeit auf und blieb de jure bis zum 19. April 1946 bestehen, um der im vorangehenden

---

<sup>3</sup> Vgl. Zinner, *Czechoslovakia*, S. 108; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 43f.; Hoensch, *Die „Burg“*, S. 47; Bosl, *Grundelemente*, S. 9; Burian, *Die Tschechoslowakei*, S. 185; Kubů, *Zátěž*, S. 254f., 258; Dejmek, Masaryk, S. 268f.; Kubů, *Ziele*, S. 46. Bei der Definition des Begriffs *Sicherheitspolitik* stützt sich die Arbeit auf Frei, *Sicherheit*, S. 22.

<sup>4</sup> Zur Verteidigungspolitik und der Armee der ČSR siehe insbesondere Kostrba-Skalicky, *Bewaffnete Ohnmacht*. Gemäss Kostrba-Skalicky, *Bewaffnete Ohnmacht*, S. 494, schwankte die Stärke des tschechoslowakischen Heeres in den 1920er Jahren zwischen 100'000 und 150'000 Mann.

<sup>5</sup> Die offizielle Bezeichnung für den neuen jugoslawischen Staat war bis 1929 Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen. Der Einfachheit halber wird in der vorliegenden Arbeit die Bezeichnung Jugoslawien auch für die Zeit vor 1929 verwendet.

<sup>6</sup> Vgl. Zinner, *Czechoslovakia*, S. 110; Břach, *To the Origin*, S. 29f.; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 46, 48; Kolář, *Formování*, S. 193; Hadler, *Die Europasicht*, S. 33, 35; Klimek/Kubů, *Československá zahraniční politika*, S. 10; Kubů, *Zátěž*, S. 259; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 111; Dejmek, Masaryk, S. 268-270; Dejmek, *Československo*, S. 16f.; Trávníčková, *Edvard Beneš*, S. 60; Feriancová, *(Ne)nájdená bezpečnost*, S. 23f.

<sup>7</sup> Krell, *Weltbilder*, S. 142.

<sup>8</sup> Heideking, *Oberster Rat*, S. 592. Zum Begriff *internationale Organisation* (*International Organization* IO) und zu dessen Unterbegriff *internationale zwischenstaatliche Organisation* (*International Governmental Organization* IGO) siehe Rittberger u.a., *Internationale Organisationen*, S. 21f. Im Folgenden wird der Oberbegriff *internationale Organisation* im Sinne des Unterbegriffs *internationale zwischenstaatliche Organisation* verwendet, unter den der Völkerbund fällt.

<sup>9</sup> Herren, *Internationale Organisationen*, S. 54f.

Jahr gegründeten Organisation der Vereinten Nationen (*United Nations Organization* UNO) das Feld zu überlassen.<sup>10</sup>

Obwohl der Völkerbund generell die internationale Kooperation fördern sollte und sich auch mit sozialen, humanitären und technischen Fragen befasste, bestand sein primärer Zweck darin, den Frieden weltweit zu erhalten und die Sicherheit der Mitgliedstaaten zu garantieren, wurde und wird der Völkerbund daher zurecht in erster Linie als Friedens- und Sicherheitsorganisation wahrgenommen.<sup>11</sup> Entsprechend diesem Kernauftrag befasste sich die Satzung des Völkerbundes (*Pact/Covenant*) mit der friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitfälle sowie dem Vorgehen im Falle einer Bedrohung oder Verletzung des Friedens und der Sicherheit der Mitgliedstaaten.<sup>12</sup>

Gerade im letztgenannten Bereich brachte der Völkerbund die grösste Neuerung gegenüber der Zeit vor 1919. Indem jeder Krieg und jede Kriegsgefahr zur Sache des gesamten Völkerbundes erklärt wurde (Art. 11 der Völkerbundsatzung), die Mitgliedstaaten angehalten waren, die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit eines jeden anderen Mitglieds zu wahren und gegen Angriffe von aussen zu schützen (Art. 10 der Satzung) sowie gegen jeden, der die Satzung verletzt und zum Krieg schreitet, Massnahmen zu ergreifen (Art. 16 der Satzung), unterschied sich der Völkerbund von traditionellen Bündnissen, die sich nur gegen einen oder mehrere ausserhalb des Bündnisses stehende Staaten richteten. Obwohl der Begriff der kollektiven Sicherheit erst im Laufe der Zwischenkriegszeit geläufig wurde,<sup>13</sup> war das hinter dem Begriff stehende Prinzip bereits in der Völkerbundsatzung von 1919 enthalten, gilt der Völkerbund als erster Versuch, ein völkerrechtlich konstituiertes und institutionalisiertes System der kollektiven

---

<sup>10</sup> Die umfassendste Darstellung der Geschichte des Völkerbundes bleibt bis heute Walters, *A History of the League of Nations*. Unter den Monographien zum Völkerbund hervorzuheben sind ferner Pfeil, *Der Völkerbund*; Northedge, *The League of Nations*; Housden, *The League of Nations*.

<sup>11</sup> Vgl. Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 4; Bennett, *International Organizations*, S. 28; Marks, *The Small States*, S. 195; Housden, *The League of Nations*, S. 3; Steiger, *Die Nachkriegsordnung*, S. 15; Clavin, *Europe*, S. 331.

<sup>12</sup> Die Neuartigkeit der Satzung aus völkerrechtlicher Sicht wird u.a. von Rechtswissenschaftlern hervorgehoben, so etwa von Burkhard Schöbener und Heinhard Steiger: Schöbener, *Die Nachkriegsordnung*, S. 44, 71, 74; Steiger, *Die Nachkriegsordnung*, S. 33.

<sup>13</sup> Der Terminus *kollektive Sicherheit* wird in der Literatur unterschiedlich definiert. Zu den verschiedenen Konzeptionen der kollektiven Sicherheit siehe Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit*, S. 144-152. Hilfreiche Definitionen bieten Lutz, *Kollektive Sicherheit*, S. 280-282; Kimminich/Hobe, *Einführung*, S. 264f.; Auffermann, *Kollektive Sicherheit*, S. 274f.; Rittberger u.a., *Internationale Organisationen*, S. 149; Wolfers, *Discord*, S. 183f.; Claude, *Swords*, S. 224; Krüger, *Das internationale System*, S. 17. Für Krüger sollte kollektive Sicherheit bedeuten, „dass nach einem geregelten Verfahren Sicherheit und Bestand jedes Mitglieds in der Gemeinschaft garantiert würden, alle für jeden einstünden und jede Bedrohung oder jeder Angriff nicht nur Sache der Beteiligten, sondern die Sache aller sei.“ Gemäss Martyn Housden und Matthias Schulz war es der tschechoslowakische Aussenminister Beneš, welcher den Begriff zum ersten Mal verwendete. Nach Schulz war dies 1925 der Fall, nach Housden bereits 1924: Schulz, *Internationale Institutionen*, S. 219; Housden, *The League of Nations*, S. 3. Weder verweisen die beiden Autoren auf Quellen noch konnte ihre Darstellung durch das für diese Arbeit ausgewertete Material bestätigt werden. Gemäss Sabine Jaberg tauchte der Begriff *kollektive Sicherheit* als gängige Formel erstmals an einer Studienkonferenz des Völkerbundes 1934 in Paris auf: Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit*, S. 141, 224.

Sicherheit zu schaffen und das Konzept der kollektiven Sicherheit in einem globalen Rahmen anzuwenden.<sup>14</sup> Als ein universales System der kollektiven Sicherheit bot der Völkerbund den Mitgliedstaaten eine Alternative zum traditionellen sicherheitspolitischen Instrument der bilateralen und regionalen Bündnisse.<sup>15</sup>

Doch nicht nur als Instrument, auch als Arena der Sicherheitspolitik war der Völkerbund etwas Neuartiges. Anders als die Institutionen internationaler Politik vor dem Ersten Weltkrieg, stand der Völkerbund erstens allen souveränen Staaten der damaligen Welt offen, zweitens genossen die Mitgliedstaaten unabhängig von Alter, Grösse, politischem Gewicht, militärischer Stärke und Wirtschaftskraft auch die gleichen Rechte. Wie verschiedene Autoren betonen, war dank dem Prinzip der Gleichberechtigung der Völkerbund besonders für Kleinstaaten anziehend. Diesen bot die Weltorganisation ein einzigartiges internationales Forum, wo sie eine Stimme im globalen Rahmen erlangen und ihre Anliegen nicht nur gegenüber den Grossmächten, sondern auch vor der Weltöffentlichkeit vorbringen konnten.<sup>16</sup> Die Funktionen als Instrument, das von den Mitgliedstaaten zur Erreichung bestimmter Ziele gebraucht wird, sowie als Arena oder Forum für Handlungen der Mitgliedstaaten, schreibt der Politikwissenschaftler Clive Archer internationalen Organisationen im Generellen zu.<sup>17</sup> Im Falle des Völkerbundes jedoch waren sie von besonderem, da innovativem Wert. Als Instrument und Arena bot sich der Genfer Völkerbund auch der Ersten Tschechoslowakischen Republik an. Diese gehörte zu den Gründungsmitgliedern des Völkerbundes und blieb der Weltorganisation über die ganze Zeit ihrer Existenz als Mitglied erhalten.

---

<sup>14</sup> Vgl. Bennett, *International Organizations*, S. 144f.; Ostrower, *The League of Nations*, S. 15; Webster, *The Transnational Dream*, S. 494; Steiger, *Die Nachkriegsordnung*, S. 15, 33; Schöbener, *Die Nachkriegsordnung*, S. 71. Für Claude war das Konzept der kollektiven Sicherheit das fundamentale Prinzip des Völkerbundes: Claude, *Swords*, S. 225. Zum Begriff *System kollektiver Sicherheit* siehe Morgenthau, *Politics*, S. 412f.; Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit*, S. 16, 145f.; Rittberger u.a., *Internationale Organisationen*, S. 149. Zum Völkerbund als Organisation kollektiver Sicherheit siehe Bennett, *International Organizations*, S. 147-149.

<sup>15</sup> Vgl. Wolfers, *Discord*, S. 182. Sabine Jaberg weist darauf hin, dass der Begriff des Bündnisses bis heute nicht eindeutig definiert sei: Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit*, S. 230. Als synonyme Begriffe werden allgemein und in dieser Arbeit die Begriffe Allianz oder Pakt verwendet.

<sup>16</sup> Vgl. Heideking, *Völkerbund und Vereinte Nationen*, S. 8; Marks, *The Small States*; Webster, *The Transnational Dream*, S. 508; Handel, *Weak States*, S. 268.

<sup>17</sup> Archer, *International Organizations*, S. 68-78. Vgl. Rittberger u.a., *Internationale Organisationen*, S. 20.

## 1.1 Die Erste Tschechoslowakische Republik und der Völkerbund: Stand und Thesen der Forschung

Unter der Fülle an Arbeiten zur Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik findet sich keine,<sup>18</sup> welche nicht in irgendeiner Weise auch auf den Völkerbund und dessen Bedeutung für die ČSR eingehen würde. Dabei herrscht in der Forschung Konsens, dass die Erste Republik in Genf eine Aktivität entwickelt und eine Rolle gespielt habe, welche über die räumliche Grösse, das Alter und den internationalen Stellenwert des Staates hinausging.<sup>19</sup> Ebenso einig sind sich die Historikerinnen und Historiker, dass dieser Umstand Edvard Beneš zu verdanken ist, welcher von der Staatsgründung bis Ende 1935 ununterbrochen das Amt des Aussenministers der ČSR innehatte.<sup>20</sup> So sieht der tschechische Historiker Jindřich Dejmek in Benešs Tätigkeit auf dem Boden des Völkerbundes das höchste Ziel in dessen aussenpolitischen Bemühungen und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich der Aussenminister mehr als fünfzig Mal an Sitzungen des Völkerbundes beteiligt habe.<sup>21</sup> Nach Berechnungen von Dejmeks Kollegen Eduard Kubů hielt sich Beneš während seiner 17-jährigen Amtszeit als Aussenminister exakt 780 Tage, also mehr als zwei Jahre, in Genf auf.<sup>22</sup> Doch auch von nicht-tschechischen Historikern wird Beneš als einer der vordersten Aktivisten des Völkerbundes,<sup>23</sup> als eine der markantesten und bedeutendsten Persönlichkeiten Genfs,<sup>24</sup> ja sogar als „die Persönlichkeit des Völkerbundes“<sup>25</sup> und „Mr. League-of-Nations“<sup>26</sup> bezeichnet.

Sally Marks und Jürgen Heideking nennen den tschechoslowakischen Aussenminister zusammen mit Repräsentanten von Schweden, Norwegen, Belgien, Rumänien und Griechenland als Beispiel für Vertreter von Kleinstaaten, welche „eine das machtpolitische Gewicht ihrer Länder bei weitem übersteigende, vorwärtsdrängende Rolle“<sup>27</sup> gespielt

---

<sup>18</sup> Einen nützlichen Überblick der geschichtswissenschaftlichen Forschung zur Aussenpolitik der Ersten Republik bietet Dejmek, *Československá zahraniční politika*, sowie Dejmek, *Historiografie*.

<sup>19</sup> Vgl. insbesondere Strauss, *Tschechoslowakische Aussenpolitik*, S. 75f.; Burian, *Die Tschechoslowakei*, S. 184; Kvaček, *Československo*, S. 89; Lemberg u.a., *Suche nach Sicherheit*.

<sup>20</sup> Vgl. Munk, *Czechoslovakia*, S. 151, 154; Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 241; Dejmek, *Zahraniční itinerář*, S. 280f.; Ort, *Edvard Beneš – evropský politik*, S. 5; Ort, *Edvard Beneš a bezpečnost Evropy*, S. 66; Kubů, *Ziele*, S. 75; Marès, *Edvard Beneš*, S. 181.

<sup>21</sup> Dejmek, *Zahraniční itinerář*, S. 280f.

<sup>22</sup> Kubů, *Ziele*, S. 46.

<sup>23</sup> Dejmek, *Zahraniční itinerář*, S. 281. Siehe auch Hadler, *Die Europasicht*, S. 31.

<sup>24</sup> Webster, *The Transnational Dream*, S. 496; Michel, *La Tchécoslovaquie*, S. 154.

<sup>25</sup> Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 241.

<sup>26</sup> Munk, *Czechoslovakia*, S. 151.

<sup>27</sup> Heideking, *Völkerbund*, S. 8.

hätten.<sup>28</sup> Die im Vergleich zu den Grossmächten relativ hohe Attraktivität des Völkerbundes für Kleinstaaten und die relativ hohe Aktivität von Kleinstaaten im Völkerbund erklären sich beide Autoren mit den bereits erwähnten Qualitäten der Genfer Weltorganisation: einerseits der Aussicht auf Schutz durch das Kollektiv der Mitgliedstaaten, d.h. dem in der Satzung verankerten Prinzip der kollektiven Sicherheit, andererseits dem speziellen Charakter des Völkerbundes als Organisation gleichberechtigter Staaten.<sup>29</sup>

Eine ähnliche Erklärung wie Marks und Heideking in Bezug auf Kleinstaaten generell gibt die Forschung für Benešs Engagement im Völkerbund. So weisen viele Historikerinnen und Historiker darauf hin, dass sich dem tschechoslowakischen Aussenminister im Völkerbund ein einmaliger Zugang zur internationalen Politik im Allgemeinen und zur Politik der Grossmächte im Speziellen eröffnete, Genf direkte Kontakte zu verschiedenen Staatenvertretern ermöglichte und Spielräume bot, nicht nur die eigenen Interessen vorzubringen, sondern auch die globale oder zumindest europäische Politik in einem Masse zu beeinflussen und mitzugestalten, welches die Grösse und Bedeutung der ČSR bei weitem übertraf.<sup>30</sup> In diesem Sinne kam der Völkerbund Benešs Forderung entgegen, die ČSR müsse aufgrund der Umstände ihrer Entstehung, der geographischen Lage und Kleinheit eine aktive Aussenpolitik im europäischen, ja globalen Rahmen machen.<sup>31</sup>

Obschon Beneš in Genf unabhängig von den Fragen, welche gerade auf der Tagesordnung des Völkerbundes standen, Diplomatie betreiben und verschiedene aussenpolitische Ziele verfolgen konnte, dominiert in der Literatur die Ansicht, dass im Zentrum von Benešs Interesse am Völkerbund und der regen Aktivität des Aussenministers in Genf das Bemühen stand, „die Existenz der Tschechoslowakei als eines unabhängigen Staates zu sichern und zu festigen,“<sup>32</sup> die äussere Sicherheit des jungen Staates das alles überragende Motiv hinter der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik war.<sup>33</sup> Dejmek etwa sieht in der aktiven Politik im Völkerbund eines der Schlüsselemente in Benešs

---

<sup>28</sup> Heideking, Völkerbund, S. 8; Marks, *The Small States*, S. 192.

<sup>29</sup> Heideking, Völkerbund, S. 8; Marks, *The Small States*, S. 191f.

<sup>30</sup> Vgl. Trávníčková, *Edvard Beneš*, S. 57; Břach, *To the Origin*, S. 37; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 51; Alexander, *Das Scheitern*, S. 235; Bosl, *Grundelemente*, S. 9, 11; Campbell, *Der unabhängige tschechoslowakische Staat*, S. 215; Michel, *La Tchécoslovaquie*, S. 154; Kubů, *Ziele*, S. 78.

<sup>31</sup> Vgl. Hoensch, *Die „Burg“*, S. 37; Lipscher, *Die Gestaltung*, S. 27; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 101f.

<sup>32</sup> Burian, *Die Tschechoslowakei*, S. 185.

<sup>33</sup> Vgl. Strauss, *Tschechoslowakische Aussenpolitik*, S. 80; Břach, *To the Origin*, S. 35; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 46; Burian, *Die Tschechoslowakei*, S. 184f.; Lipscher, *Die Gestaltung*, S. 25; Kolář, *Formování*, S. 210f.; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 120; Dejmek, *Zahraniční itinerář*, S. 281; Dejmek, *Masaryk*, S. 281; Trávníčková, *Edvard Beneš*, S. 56; Ort, *Edvard Beneš a bezpečnost Evropy*, S. 65.

Sicherheitsplänen und eine Versicherung der staatlichen Unabhängigkeit der ČSR.<sup>34</sup> Břach wiederum weist auf den Aspekt der kollektiven Sicherheit hin, wenn er betont, die ČSR habe als Kleinstaat ein eminentes Interesse daran gehabt, dass internationale Sicherheitsgarantien durch den Völkerbund ihre eigene Schwäche kompensieren würden.<sup>35</sup> In der kollektiven Sicherheit sieht schliesslich auch Sally Marks die grösste Anziehungskraft des Völkerbundes nicht nur für Kleinstaaten im Allgemeinen,<sup>36</sup> sondern auch für die Tschechoslowakei im Besonderen. Die amerikanische Historikerin zählt die ČSR zu jenen europäischen Staaten, „that had entered the League in search of security“.<sup>37</sup>

Die Bedeutung des Völkerbundes in Benešs Sicherheitspolitik wird in der Forschung gemeinhin anerkannt, gleichzeitig jedoch relativiert. So betonen die meisten Historiker, dass Beneš den Völkerbund im Bereich der Sicherheit realistisch beurteilt habe, sich von Beginn an der Schwächen der neuen Weltorganisation bewusst gewesen sei und sich nie Illusionen oder falsche Hoffnungen betreffend ihr Funktionieren in konkreten Bedrohungssituationen gemacht habe.<sup>38</sup> Während der tschechoslowakische Aussenminister auf der einen Seite bemüht gewesen sei, die Elemente der kollektiven Sicherheit in der Satzung zu stärken und so aus dem Völkerbund ein effektives oder zumindest effektiveres Instrument der Sicherheit zu machen,<sup>39</sup> habe er es auf der anderen Seite als unumgänglich erachtet, die ČSR auf anderen Wegen und mit anderen Mitteln als dem Völkerbund abzusichern.<sup>40</sup> Hierbei kam das Instrument bilateraler und regionaler Beistandspakte ins Spiel.<sup>41</sup> Die Doppelstrategie oder Zweigleisigkeit mit dem universalen Völkerbund auf der einen, bilateralen und regionalen Allianzen auf der anderen Seite betrachten viele Historiker als charakteristisch für die tschechoslowakische bzw. Benešs Sicherheitspolitik.<sup>42</sup> Der Völkerbund war zwar ein dauerhafter Bestandteil der internationalen Absicherung der ČSR, ein zentrales Element in Benešs Sicherheitsplänen,

---

<sup>34</sup> Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 120; Dejmek, *Zahraniční itinerář*, S. 281.

<sup>35</sup> Břach, *To the Origin*, S. 35.

<sup>36</sup> Marks, *The Small States*, S. 191f.

<sup>37</sup> Ebd., S. 194.

<sup>38</sup> Vgl. Strauss, *Tschechoslowakische Aussenpolitik*, S. 50; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 46; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 121; Dejmek, *Masaryk*, S. 269; Trávníčková, *Edvard Beneš*, S. 59f.; Kubů, *Ziele*, S. 50-52.

<sup>39</sup> Vgl. Zinner, *Czechoslovakia*, S. 116; Munk, *Czechoslovakia*, S. 151; Břach, *To the Origin*, S. 35; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 120f.; Dejmek, *Masaryk*, S. 281; Dejmek, *Československo*, S. 18; Kubů, *Ziele*, S. 49, 75.

<sup>40</sup> Vgl. Strauss, *Tschechoslowakische Aussenpolitik*, S. 50; Břach, *To the Origin*, S. 37; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 46; Kolář, *Formování*, S. 193; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 121; Dejmek, *Masaryk*, S. 269; Trávníčková, *Edvard Beneš*, S. 60; Kubů, *Ziele*, S. 52.

<sup>41</sup> Vgl. Zinner, *Czechoslovakia*, S. 110; Břach, *To the Origin*, S. 29f.; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 46, 48; Kolář, *Formování*, S. 193; Hadler, *Die Europasicht*, S. 33, 35; Klimek/Kubů, *Československá zahraniční politika*, S. 10; Kubů, *Zátěž*, S. 259; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 111; Dejmek, *Masaryk*, S. 268-270; Dejmek, *Československo*, S. 16f.; Trávníčková, *Edvard Beneš*, S. 60; Kubů, *Ziele*, S. 52; Feriancová, *(Ne)nájdená bezpečnosť*, S. 23f.

<sup>42</sup> Vgl. Zinner, *Czechoslovakia*, S. 108; Kubů, *Ziele*, S. 47, 53; Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 237.

aber eben nicht das einzige. So werden in der Literatur zusammen mit dem Völkerbund gemeinhin auch die Allianz mit Frankreich und die Kleine Entente als die drei Pfeiler der tschechoslowakischen Sicherheit und Sicherheitspolitik genannt.<sup>43</sup>

Die Bedeutung der beiden Schienen der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik und der entsprechenden Mittel sowie deren gegenseitiges Verhältnis werden in der Forschung unterschiedlich beurteilt. Während etwa Dejmek den Standpunkt vertritt, Beneš habe bei der Absicherung des Staates traditionelle Allianzen dem Völkerbund vorgezogen,<sup>44</sup> dominiert die Auffassung, die ČSR habe dem multilateralen Völkerbund Vorrang vor bilateralen und regionalen Bindungen und Bündnissen gegeben.<sup>45</sup> Der französische Osteuropahistoriker Antoine Marès sieht im Engagement im Völkerbund gar einen Versuch Prags, sich gegen eine zu einseitige Ausrichtung auf Frankreich rückzuversichern.<sup>46</sup> In die gleiche Richtung geht die Argumentation einiger deutscher Historiker. Ihrer Auffassung nach boten der Völkerbund und die kollektive Sicherheit im Völkerbund der ČSR ein Gegengewicht zur Partnerschaft mit Frankreich, lag der Wert des Völkerbundes darin, dass dieser erst eine gewisse Distanzierung von Paris möglich machte und Freiräume für eine eigenständige oder zumindest eigenständigere Politik Prags offen liess.<sup>47</sup> In den Bemühungen, auf dem Parkett der europäischen Politik handlungsfähig zu bleiben und eine allzu starke Bindung der ČSR an eine Grossmacht – konkret Frankreich – zu vermeiden, sieht Piotr Wandycz gar die eigentliche Erklärung, weshalb das „Streben nach kollektiver Sicherheit“ eine der Grundlagen von Benešs Diplomatie war und der tschechoslowakische Aussenminister „einer der eifrigsten Unterstützer des Völkerbundes“ wurde.<sup>48</sup> Dabei sind Alexander und Bosl überzeugt, dass Beneš einem System kollektiver Sicherheit einer einseitigen Bindung an Frankreich den Vorzug gegeben habe.<sup>49</sup>

Während die soeben zitierten Autoren den Völkerbund und das Bündnis der ČSR mit Frankreich als Gegenpole sehen, zeichnen der britische Historiker Alan John Taylor und sein amerikanischer Kollege Gregory Campbell ein anderes Bild: So vertritt Taylor die Auffassung, Beneš habe von Beginn weg erkannt, dass der Völkerbund „a fine sounding

---

<sup>43</sup> Vgl. Zinner, *Czechoslovakia*, S. 108; Břach, *To the Origin*, S. 29f.; Bosl, *Grundelemente*, S. 10; Lipscher, *Die Gestaltung*, S. 25-27; Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 237; Kubů, *Zátěž*, S. 259; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 111, 129f.; Marès, *Réflexions*, S. 491; Marès, *Edvard Beneš*, S. 174.

<sup>44</sup> Dejmek, *Masaryk*, S. 269.

<sup>45</sup> Am deutlichsten bei Ort, *Koncepcie*, S. 497, und Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 253. Siehe auch Alexander, *Das Scheitern*, S. 211; Bosl, *Grundelemente*, S. 11.

<sup>46</sup> Marès, *Réflexions*, S. 490f.

<sup>47</sup> Vgl. Alexander, *Das Scheitern*, S. 211; Bosl, *Grundelemente*, S. 11; Krüger, *Das internationale System*, S. 28; Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 253; Burian, *Die Tschechoslowakei*, S. 199.

<sup>48</sup> Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 237, 253, wörtliche Zitate S. 237.

<sup>49</sup> Alexander, *Das Scheitern*, S. 211; Bosl, *Grundelemente*, S. 11.



name for the Anglo-French alliance“ sei.<sup>50</sup> Und auch Campbell ist überzeugt, dass der tschechoslowakische Aussenminister „kollektive Sicherheit“ als Fortsetzung der britisch-französischen Allianz aus dem Ersten Weltkrieg verstanden habe.<sup>51</sup> Gemäss dieser These lag die Bedeutung des Völkerbundes für die ČSR somit nicht darin, eine Politik unabhängig von Frankreich oder gar gegen Frankreich zu betreiben, sondern *mit* Frankreich und der anderen grossen europäischen Siegermacht des Ersten Weltkrieges, Grossbritannien.

Wie die bisherigen Ausführungen deutlich gemacht haben, hält die Literatur zur tschechoslowakischen Aussenpolitik bzw. zu Aussenminister Beneš hinreichend fest, dass bzw. inwiefern der Völkerbund für die ČSR und deren Sicherheit wichtig war und wie Beneš den Völkerbund sah und beurteilte. Was die Forschung hingegen bis anhin unterlassen hat, ist die Bedeutung der Genfer Weltorganisation für die Sicherheit der ČSR anhand der Politik der tschechoslowakischen Akteure zu ermitteln. Eine einschlägige Darstellung und tiefer gehende Analyse der tschechoslowakischen Politik im Völkerbund steht noch aus. Eduard Kubůs Feststellung, wonach die „Problematik des Völkerbundes“ in der tschechischen bzw. tschechoslowakischen Historiographie zwar in „Passagen zusammenfassender synthetisierender Abhandlungen beleuchtet“, bis heute aber „nicht Gegenstand systematischer Untersuchungen“ wurde,<sup>52</sup> gilt dabei auch für die Geschichtsschreibung ausserhalb der ehemaligen Tschechoslowakei bzw. von deren beiden Nachfolgestaaten.<sup>53</sup> Zwar haben drei Aufsätze explizit die Bedeutung des Völkerbundes für die ČSR und die tschechoslowakische Politik im Völkerbund zum Thema, sie sind jedoch thematisch und methodisch zu eng gefasst.<sup>54</sup>

Zuzana Trávníčková-Kalová versucht in ihrem Aufsatz, anhand Aussagen Benešs über den Völkerbund das Verhältnis der ČSR zur Weltorganisation und deren Bedeutung für die ČSR zu ergründen.<sup>55</sup> Während so erneut die Sicht des tschechoslowakischen Aussenministers auf den Völkerbund aufgezeigt wird, bleibt die Tätigkeit der ČSR im Völkerbund im Dunkeln. Der Aufsatz von Peter Burian zur ČSR als Mitglied des Völkerbundes formuliert eher Fragen im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft und der

---

<sup>50</sup> Taylor, *Czechoslovakia and Europe*, S. 165.

<sup>51</sup> Campbell, *Der unabhängige tschechoslowakische Staat*, S. 215.

<sup>52</sup> Kubů, *Ziele*, S. 49, Anm. 9.

<sup>53</sup> Antoine Marès etwa widmet in seiner 2015 erschienenen 500-seitigen Beneš-Biographie der Bedeutung des Völkerbundes in Benešs Aussenpolitik gerade mal eine knappe Seite: Marès, *Edvard Beneš*, S. 181f.

<sup>54</sup> Burian, *Die Tschechoslowakei*; Trávníčková, *Edvard Beneš*; Kubů, *Cíle bzw. Kubů, Ziele*. Der Aufsatz von Isabelle Davion, *Das System der kollektiven Sicherheit*, hat die polnisch-tschechoslowakischen Beziehungen im Völkerbund bzw. in Völkerbundangelegenheiten zum Thema. Die Autorin beschränkt sich dabei auf folgende vier Fragen: Die Grenzziehung in der Hohen Tatra Anfang der 1920er Jahre, die Vertretung im Rat, der Minderheitenschutz sowie der Beitritt der Verliererstaaten zum Völkerbund. Die Problematik der äusseren Sicherheit bleibt unberücksichtigt.

<sup>55</sup> Trávníčková, *Edvard Beneš*.

Tätigkeit der ČSR im Völkerbund, als dass er diese beantworten würde. Der Autor legt den Fokus auf die Bedeutung der Weltorganisation als Garantin der Nachkriegsordnung von 1919 und fragt, was die ČSR in Genf unternommen habe, „um diese Ordnung zu stabilisieren und zu perpetuieren“.<sup>56</sup> Der Aufsatz behandelt somit – wie sein Autor selber einräumt – „nur einen, wenn auch [...] wichtigen Ausschnitt aus der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik“.<sup>57</sup> Dies führt er zudem lediglich ansatzweise aus, indem er die Bedeutung der genannten Problembereiche für die ČSR zwar erläutert, auf die Haltung und das Verhalten der ČSR in diesen Politikfeldern dann aber kaum eingeht.

Am umfassendsten mit Benešs Völkerbundpolitik befasst sich Eduard Kubů in einem auf Tschechisch und Deutsch erschienenen Aufsatz.<sup>58</sup> Jedoch setzt auch Kubů seiner Studie von Anfang an enge Grenzen, wenn er als Ziel den Versuch nennt, „den Prozess der Konfrontation der Vorstellungen des Chefs der tschechoslowakischen Diplomatie mit der realen Genfer Politik“ in den Bereichen Frieden, Sicherheit und Abrüstung, Minderheitenschutz und Wirtschaft „zu skizzieren“.<sup>59</sup> Dementsprechend geht auch Kubů in erster Linie auf Benešs Sicht und Beurteilung des Völkerbundes ein, zeigt, wie sich diese im Laufe der Jahre vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung veränderten und welche Folgen dies für den Stellenwert des Völkerbundes in der tschechoslowakischen Aussenpolitik im Vergleich zu bilateralen und regionalen Pakten hatte. Der Autor kommt zum wenig überraschenden Schluss, dass mit dem Anwachsen der Zweifel am Völkerbund dessen Stellenwert in der Prager Aussenpolitik sank, proportional dazu derjenige bilateraler Allianzen stieg.<sup>60</sup> Kubůs Aufsatz geht zwar auf die zentralen Aspekte der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik ein, skizziert Ziele und Etappen von Benešs Tätigkeit in Genf, verzichtet aber darauf, diese Tätigkeit im Detail und in der Tiefe zu analysieren.

Auch die wenigen Aufsätze, welche sich explizit mit dem Themenkomplex ČSR und Völkerbund befassen, legen somit den Schwerpunkt auf die Wahrnehmung und Beurteilung des Völkerbundes durch Aussenminister Beneš und verharren auf dieser subjektiven Ebene des Verhältnisses der ČSR bzw. Benešs zum Völkerbund. Das Handeln der Vertreter der ČSR im Völkerbund hingegen wird, wenn überhaupt, nur grob zusammengefasst. Genauer als die drei vorgestellten Synthesen gehen auf die tschechoslowakische Politik einige Arbeiten zu zeitlich begrenzten Fragen bzw. bestimmten Ereignissen aus dem Themenkomplex „Erste Tschechoslowakische Republik

---

<sup>56</sup> Burian, Die Tschechoslowakei, S. 187.

<sup>57</sup> Ebd., S. 197.

<sup>58</sup> Kubů, Cíle; Kubů, Ziele.

<sup>59</sup> Kubů, Ziele, S. 49.

<sup>60</sup> Vgl. ebd., S. 77.

und Völkerbund“ ein. Dies betrifft Benešs Rolle bei der Entstehung des Genfer Protokolls von 1924, die Haltung Prags in der Frage der Aufnahme Deutschlands zum Völkerbund 1926 sowie die tschechoslowakische Politik während des Abessinienkonflikts 1935/36.<sup>61</sup> Die beschriebene Forschungslücke vermögen diese Untersuchungen jedoch nicht zu schliessen.

## 1.2 Fragestellung und Methode

Die vorliegende Arbeit fragt nach der Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik. Sicherheit wird hier als *äussere* Sicherheit verstanden, d.h. als Sicherung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität des Staates gegen Bedrohungen, deren Ursprünge ausserhalb des Staates lagen. Dabei konnte eine Bedrohung militärischer oder politischer Natur sein, als unmittelbar oder als mittelbar wahrgenommen werden.<sup>62</sup> Die Ausrichtung auf die Sicherheitsproblematik ist durch den doppelten Umstand gerechtfertigt, dass Sicherheit wie gesehen sowohl den Hauptzweck des Völkerbundes bildete als auch im Mittelpunkt der tschechoslowakischen Aussenpolitik stand.

Während die bisherige Forschung die Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der ČSR fast ausschliesslich aus den *Worten* Benešs über den Völkerbund herauszulesen suchte, somit den Wert des Völkerbundes aus der Perspektive des Aussenministers beleuchtete, liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit auf dem *Handeln* Benešs und anderer tschechoslowakischer Akteure *im* Völkerbund bzw. in Fragen, die gleichzeitig den Völkerbund und die Sicherheit der ČSR betrafen.<sup>63</sup> Dieser handlungsbezogene Ansatz soll es erlauben, die *praktische* und damit *reale* Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der ČSR zu erfassen. Im Kern besteht die Aufgabe darin, das Handeln der Akteure anhand der Quellen zu rekonstruieren und aus diesem Handeln die Bedeutung des Völkerbundes

---

<sup>61</sup> Břach, Ženevský protokol; Feriancová, Československá diplomacia; Chmiel, Československý zbrojářsky priemysel; Jetel, Edvard Beneš.

<sup>62</sup> In der Literatur herrscht keine Übereinstimmung betreffend den Begriff *Sicherheit*. Vgl. Leffler, National Security, S. 144. Dem Sicherheitsverständnis dieser Arbeit am nächsten kommen die Definitionen von Seidelmann, Aussenpolitik, S. 55, sowie Renouvin/Duroselle, Introduction, S. 324.

<sup>63</sup> *Handeln* wird nach Max Weber als „ein menschliches Verhalten (einerlei ob äusseres oder innerliches Tun, Unterlassen oder Dulden)“ verstanden, „wenn und insofern als der oder die Handelnden mit ihm einen subjektiven Sinn verbinden“, kurz als ein sinnhaftes Verhalten, wobei Verhalten alle menschlichen Aktionen – bewusste oder unbewusste – umfasst. Siehe Miebach, Soziologische Handlungstheorie, S. 20.

für die Sicherheit der ČSR zu ermitteln. Einzig im einführenden Teil der Arbeit wird in einer Art Bestandsaufnahme aus der Anfangszeit des Völkerbundes Benešs Sicht auf die Weltorganisation und deren Bedeutung für die Sicherheit der ČSR dargelegt.

Ein weiterer Unterschied zur bisherigen Literatur besteht darin, dass sich die vorliegende Untersuchung nicht auf Edvard Beneš als Akteur beschränkt. Vielmehr gilt es, alle potentiellen Akteure in den Blick zu nehmen und das bis heute vorherrschende Bild zu prüfen, wonach Beneš nicht nur die Aussenpolitik, sondern auch die Völkerbundpolitik der ČSR dominierte. Aufgrund der Ausrichtung der Fragestellung auf einen Staat – die Tschechoslowakei – und eine Staatenorganisation – den Völkerbund – figurieren als Akteure in dieser Arbeit diejenigen Organe und Institutionen, diejenigen Träger und Repräsentanten öffentlich-staatlicher Funktionen der Ersten Republik, welche offiziell mit der Konzipierung und Durchführung der Politik im Völkerbund bzw. in den Völkerbund tangierenden Fragen – kurz: mit der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik – betraut waren.<sup>64</sup> Welche Organe, Institutionen und Individuen als Akteure von Relevanz sind, wird in einem der einführenden Kapitel der Arbeit vorgängig geklärt.

Die Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der ČSR ergab sich aus den beiden Funktionen, welche zu Beginn der Einleitung für die neue Weltorganisation festgehalten wurden und mit denen die bisherige Forschung Benešs Aktivität in Genf erklärt: die Funktion des Völkerbundes als Arena bzw. Forum, *wo* Sicherheit geschaffen werden konnte, sowie als Instrument, *durch das* Sicherheit geschaffen werden konnte. Diese beiden Funktionen gilt es, für zwei Bereiche zu untersuchen, welche zugleich die beiden zentralen Teile der Arbeit bilden:

Der erste Bereich betrifft die Bedeutung des Völkerbundes für die tschechoslowakische Sicherheitspolitik, d.h. bei den Bemühungen der tschechoslowakischen Akteure, die ČSR gegen mögliche Bedrohungen langfristig abzusichern.<sup>65</sup> Im Zentrum dieses Teils der Arbeit steht somit die Frage, inwiefern und wie die Akteure den Völkerbund genutzt bzw. zu nutzen versucht haben, um Sicherheit für ihr Land zu generieren. Bei diesem Unterfangen bot sich der Völkerbund seinen Mitgliedstaaten und damit auch der ČSR in doppelter Hinsicht an: Mit seiner Satzung und den darin enthaltenen Bestimmungen der Friedenswahrung und kollektiven Sicherheit zunächst als Instrument, durch das der Staat nach aussen abgesichert werden sollte. Hier gilt es zu fragen, wie die Akteure den Völkerbund in der Funktion als Sicherheitsinstrument sahen und beurteilten, ob die Weltorganisation den Sicherheitsbedürfnissen der ČSR gerecht wurde und falls nicht, was

---

<sup>64</sup> Zum staatlichen Akteursbegriff siehe Conze, Abschied, S. 38-40; Snyder u.a., Foreign Policy Decision-Making, S. 59; Stuart, Foreign-Policy Decision-Making, S. 580.

<sup>65</sup> Vgl. Frei, Sicherheit, S. 22.

die Akteure unternahmen, um die Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Jenseits der Funktion als sicherheitspolitisches Instrument bot der Völkerbund den Staaten eine Arena, wo die Sicherheitsproblematik thematisiert und nach Lösungen auch ausserhalb des rechtlichen Rahmens der Satzung gesucht werden konnte.<sup>66</sup> Diese Möglichkeit eröffnete sich meist im Zusammenhang mit dem in der Satzung verankerten Abrüstungsauftrag. Während die mit der Abrüstungsfrage verbundenen Auseinandersetzungen mit der Sicherheitsproblematik in dieser Arbeit einen prominenten Platz einnehmen, steht die Abrüstungsfrage als solche ausserhalb der Fragestellung und wird daher nicht behandelt.

Das zweite Feld der Untersuchung umfasst die Bedeutung des Völkerbundes in Fragen und Situationen, wo die Sicherheit der ČSR unmittelbar bedroht war bzw. von den Akteuren als bedroht gesehen wurde. Aufgrund der übergeordneten Fragestellung konnte über die Wahl der zu untersuchenden Einzelereignisse bzw. Ereigniskomplexe nicht allein deren Bedeutung für die äussere Sicherheit der ČSR entscheiden. Gleichzeitig war es unerlässlich, dass dem Völkerbund in den jeweiligen Ereignissen und Fragen eine Rolle zukam – zumindest potentiell, indem die Ereignisse und Fragen in den Tätigkeits- und Kompetenzbereich der Weltorganisation fielen. Nach diesen Auswahlkriterien konnten vier Fälle für die Analyse hinzugezogen werden: der polnisch-tschechoslowakische Konflikt um Teschen 1920; die Gefahr einer habsburgischen Restauration in Österreich und Ungarn; die Aufrüstung der Verliererstaaten in der Nachbarschaft; schliesslich die Bedrohung der ČSR durch Deutschland während der sogenannten Sudetenkrise 1938. Diese Fälle betreffend gilt es, folgenden Fragen nachzugehen: Inwiefern nahmen die Akteure bei den besagten Ereignissen auf den Völkerbund Rückgriff bzw. waren bereit, Rückgriff zu nehmen? Wann gingen sie nach Genf, wann nicht, und welche Faktoren entschieden über diese Frage?

Fragt man nach der Bedeutung, welche der Völkerbund für die Sicherheit der ČSR hatte, darf das andere Instrument der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik nicht ausser Acht gelassen werden: die bilateralen und regionalen Bündnisse. Für die untersuchten Fragen und Ereignisse gilt es zu beleuchten, wie sich in der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik das Verhältnis zwischen universalem Völkerbund auf der einen, bilateralen oder regionalen Bündnissen auf der anderen Seite gestaltet hat und von welcher sicherheitspolitischen Bedeutung im Vergleich mit den Bündnissen der Völkerbund für die ČSR war. Erst die Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Alternative zum

---

<sup>66</sup> Einen guten Überblick der Abrüstungsbemühungen im Völkerbund bietet Webster, *From Versailles to Geneva*, S. 233-244.

Völkerbund wird es erlauben, die reale, da relative Bedeutung der Weltorganisation für die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik hinreichend zu erfassen.

Neben dem zweiten Standbein der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik gilt es, bei der Analyse des Handelns der Akteure im Hinblick auf die Fragestellung auch dem Rahmen und den Einflussfaktoren dieses Handelns Rechnung zu tragen. Als derjenige Teil der tschechoslowakischen Aussenpolitik, welcher einen Bezug zum Völkerbund hatte, bewegte sich die tschechoslowakische Völkerbundpolitik innerhalb eines doppelten Rahmens, waren für sie zwei Einflussfaktoren massgebend: Erstens die Aussenpolitik der ČSR als solche, was zunächst die Entscheidungsträger dieser Aussenpolitik selber, anschliessend die von den Entscheidungsträgern gewählte bzw. betriebene Aussenpolitik umfasst. Zweitens der organisatorische Rahmen des Völkerbundes als Staatenorganisation und der normative Rahmen der Satzung als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten. Dieser doppelte Rahmen der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik – die Aussenpolitik der ČSR einerseits, die Struktur und Arbeitsweise des Völkerbundes sowie die Bestimmungen der Satzung andererseits – wird neben den entscheidenden Personen und Organen der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik im einführenden Teil der Arbeit abgesteckt.

Vor dem Hintergrund des Forschungsstandes liegt der primäre Wert der vorliegenden Arbeit darin, dass sie als erste Monographie die Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik aus dem Handeln der relevanten Akteure zu ergründen sucht. Damit liefert sie nicht nur neue Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen der ČSR und der Weltorganisation, sondern wirft auch neues Licht auf die tschechoslowakische Aussen- und Sicherheitspolitik zwischen den Weltkriegen. Während nämlich der Schwerpunkt der bisherigen Forschung zur Aussen- und Sicherheitspolitik der Ersten Republik im Sinne der klassischen Diplomatiegeschichte auf den Beziehungen zu einzelnen Staaten im Allgemeinen, auf den Bündnissen mit anderen Staaten im Besonderen lag, geht die vorliegende Untersuchung über diesen thematischen Rahmen und damit auch die klassische Diplomatiegeschichte hinaus, indem sie eine internationale Organisation als Arena und Instrument der tschechoslowakischen Aussen- und Sicherheitspolitik in den Mittelpunkt stellt.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Zur Diplomatiegeschichte siehe Black/Schweizer, *The Value of Diplomatic History*, S. 619-622; Schweizer/Schumann, *The Revitalization of Diplomatic History*, S. 151-158, 162-170; Eggel, *Quo Vadis Diplomatic History*, S. 210.

### 1.3 Quellenlage

Entsprechend der thematischen Breite und Komplexität, der internationalen Ausrichtung und des relativ weiten zeitlichen Rahmens der vorliegenden Arbeit gestaltet sich die Quellenlage äussert heterogen. Drei Archive standen im Zentrum der Heuristik: Einerseits in Genf das Völkerbundarchiv bei der UNO (*League of Nations Archives* LNA / *Archives de la Société des Nations*), andererseits in Prag das Archiv des Aussenministeriums der einstigen Tschechoslowakei bzw. der heutigen Tschechischen Republik (*Archiv Ministerstva zahraničních věcí* AMZV) und das Archiv des Masaryk-Instituts (*Archiv Ústavu T.G. Masaryka* AÚTGM). Ergänzend zu den genannten Archiven wurden die offiziellen Editionswerke der diplomatischen Dokumente der Tschechoslowakei, Frankreichs, Grossbritanniens, Deutschlands und Österreichs konsultiert.<sup>68</sup>

Bei den ausgewerteten und verwendeten Quellen handelt es sich in erster Linie um Zeugnisse aus der Provenienz des Völkerbundes und jener tschechoslowakischer Ämter und Akteure, die mit der Konzipierung und Durchführung der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik betraut waren. Seitens des Völkerbundes bilden den grössten und wichtigsten Quellenbestand die Sitzungsprotokolle der Völkerbundorgane. Obschon diese bis auf einige Protokolle kleinerer Kommissionen in gebundenen Bänden vorliegen, wurden sie von der Forschung zur Völkerbundpolitik der ČSR bisher kaum berücksichtigt. Dabei halten die Protokolle den Verlauf der Sitzungen in Französisch und Englisch – den beiden Amtssprachen des Völkerbundes – fest und führen alle wichtigen Vorschläge, Beschlüsse und Berichte auf.<sup>69</sup> Auch wenn die Protokolle nur für die wichtigsten Organe die direkte Rede wiedergeben, es sich zudem um eine korrigierte, von den Delegationen autorisierte Version des gesprochenen Wortes handelt, zeichnen sie die Aktivitäten der ČSR im Völkerbund am genauesten nach und geben am besten über Intensität und Inhalt der tschechoslowakischen Politik im Völkerbund Auskunft. Hingegen treten aus den mündlichen Beiträgen der tschechoslowakischen Vertreter nur selten die tieferen Motive und wahren Absichten hervor, welche hinter dem Vorgehen standen. Dieser Befund gilt in

---

<sup>68</sup> Dokumenty československé zahraniční politiky (DČZP), Documents diplomatiques français (DDF), Documents on British Foreign Policy (DBFP), British Documents on Foreign Affairs (BDFA), Akten zur deutschen Auswärtigen Politik (ADAP), Aussenpolitische Dokumente der Republik Österreich (ADÖ).

<sup>69</sup> Bei wörtlichen Zitaten aus den zweisprachigen Protokollen der Völkerbundorgane wird in der vorliegenden Arbeit diejenige Sprache verwendet, in welcher der Redner sprach. Im Falle der Vertreter der ČSR war dies bis auf wenige Ausnahmen Französisch. Ausser den Sitzungsprotokollen liegen auch alle weiteren Dokumente aus der Provenienz des Völkerbundes wie insbesondere Rechtstexte in Französisch und Englisch vor. Diesbezüglich wird in der vorliegenden Arbeit soweit möglich aus der englischen Fassung des jeweiligen Dokuments zitiert.

besonderem Masse für Beneš, der generell dazu neigte, sich nach aussen vage zu geben. Nicht selten sind Benešs Aussagen daher mehrdeutig oder gar widersprüchlich. Handelte der tschechoslowakische Aussenminister gar in einer offiziellen Völkerbundfunktion – als Berichterstatter oder Vorsitzender eines Gremiums – so lässt sich seine Position bzw. die der ČSR nur schwer aus den Worten herauschälen. Die Berichte Benešs an den Rat und die Versammlung sind in neutralem Ton gehalten, haben einen informativen Charakter und scheinen häufig vom Völkerbundsekretariat verfasst worden zu sein.<sup>70</sup> Sie enthalten daher nur in wenigen Fällen persönliche Aussagen des Berichterstatters.

Einen wesentlich tieferen Einblick in die tschechoslowakische Völkerbundpolitik als die Völkerbundprotokolle bieten die internen Dokumente des tschechoslowakischen Aussenministeriums. Dabei handelt es sich um Gutachten, Memoranda und Notizen der mit der Völkerbundpolitik betrauten Personen und Stellen, hauptsächlich der Abteilung II des Prager Aussenministeriums, welche im gleichnamigen Fond des AMZV gelagert sind, sowie die Kommunikation zwischen dem Prager Aussenministerium und den Vertretern der ČSR beim Völkerbund. Diese Berichte, Telegramme und Telefonogramme liegen teils im AMZV, teils im Fond Edvard Beneš I des AÚTGM vor. Die wichtigsten unter ihnen sind zudem in einigen neueren tschechischen Quelleneditionen abgedruckt.<sup>71</sup>

Im AÚTGM fanden sich neben Akten des tschechoslowakischen Aussenministeriums auch von Beneš persönlich erstellte Schriftzeugnisse. Den grössten Teil bilden Exposés in den Aussenpolitischen Kommissionen der beiden Kammern des tschechoslowakischen Parlaments, welche im Gegensatz zu Benešs Exposés im Plenum bis auf wenige Ausnahmen bis heute nicht ediert sind,<sup>72</sup> sowie Aufzeichnungen über Gespräche mit hochrangigen Beamten des Genfer Sekretariats, ausländischen Ministern und Diplomaten. Obschon die Aufzeichnungen vor allem Gespräche aus der ersten Hälfte der 1930er Jahre betreffen, bieten sie gerade zu den Motiven und Zielen der tschechoslowakischen Politik eine äusserst aufschlussreiche Quelle. Im Hinblick auf Beneš galt es schliesslich auch, dessen rege Öffentlichkeitsarbeit zu berücksichtigen, welche sich in zahlreichen Beiträgen in heimischen und ausländischen Zeitungen, öffentlichen Reden und Interviews niedergeschlagen hatte. Abgesehen davon, dass viele von Benešs Zeitungsartikeln nur schwer oder gar nicht greifbar sind,<sup>73</sup> zeigte sich der Aussagewert dieser Texte jedoch als für die Fragestellung äussert begrenzt.

---

<sup>70</sup> Vgl. Krčmář, Dr. Beneš, S. 165.

<sup>71</sup> So insbesondere in der Reihe Dokumenty československé zahraniční politiky (DČZP).

<sup>72</sup> Einige wenige in Beneš, Problémy nové Evropy, sowie in Beneš, Boj o mír.

<sup>73</sup> Zum Beispiel konnte die Prager Presse, das offiziöse deutschsprachige Presseorgan des tschechoslowakischen Aussenministeriums, aufgrund des schlechten Zustands weder in der tschechischen Nationalbibliothek noch in der Bibliothek des tschechischen Nationalmuseums eingesehen werden.



Wenngleich sich keine Hinweise auf grössere Verluste wichtiger Quellenbestände finden liessen, weisen die konsultierten Archive dennoch einige nennenswerte Lücken auf. So konnten im Völkerbundarchiv die Protokolle zahlreicher kleinerer Kommissionen, in welchen unter tschechoslowakischer Beteiligung die eigentliche schöpferische Arbeit an wichtigen sicherheitspolitischen Projekten geleistet wurde, nicht ausfindig gemacht werden. Es ist davon auszugehen, dass von diesen Sitzungen keine Protokolle geführt wurden.<sup>74</sup> Auf tschechoslowakischer Seite wiederum ist die interne Kommunikation innerhalb des Aussenministeriums und der Delegationen in Genf nur punktuell schriftlich festgehalten. Generell dokumentieren die gesichteten Quellen in erster Linie die Position der ČSR in den jeweiligen Fragen, sozusagen das Endprodukt der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik, während sie die Genese und Aushandlung dieser Position, den Prozess der Entscheidungsfindung, nur ansatzweise beleuchten. Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass sich die Quellenlage für die Fragestellung dieser Arbeit sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht äussert unausgewogen präsentiert. Während zu den einen Aspekten und Themen Quellen von hohem Aussagewert im Überfluss vorhanden sind, werden andere durch die Archivalien nur ungenügend abgedeckt. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in Umfang und Gewichtung der einzelnen Kapitel wider.

---

<sup>74</sup> Vgl. Krčmář, Dr. Beneš, S. 158.

## **2 RAHMEN UND AUSGANGSLAGE**

Um die Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik aus dem Handeln der Akteure zu ermitteln, müssen vorgängig nicht nur diese Akteure, sondern auch der politische, institutionelle und rechtliche Rahmen und Kontext ihres Handelns im Völkerbund bzw. in Fragen, die den Völkerbund betrafen, beleuchtet werden. Einerseits spielte sich die tschechoslowakische Völkerbundpolitik im Kontext der Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik ab, deren Teilbereich sie war. Andererseits bildete der Völkerbund mit seiner Struktur den organisatorischen, mit seiner Satzung den rechtlichen Rahmen für die Völkerbundpolitik der Mitgliedstaaten.

Ausser auf Rahmen und Kontext der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik wird in diesem einführenden Teil der Arbeit auch ein erster Blick auf die Beziehungen des tschechoslowakischen Staates zur Weltorganisation geworfen: Es gilt, zunächst auf den Beginn dieser Beziehungen einzugehen, anschliessend die Ausgestaltung der Mitgliedschaft der ČSR im Völkerbund zu beleuchten, abschliessend dann für die Anfangszeit sowohl der ČSR als auch des Völkerbundes die tschechoslowakische Sicht auf die Bedeutung und den Wert der neuen Weltorganisation für die Sicherheit des neuen Staates unter die Lupe zu nehmen. Damit sollen die Ausgangs- und Grundlage für die eigentliche Untersuchung gegeben werden.

## **2.1 Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik**

Die Tätigkeit der offiziellen Vertreter der ČSR im Völkerbund sowie die Auseinandersetzung offizieller Stellen der ČSR mit Fragen, welche im Völkerbund anstanden oder den Völkerbund betrafen, war ein Teil der tschechoslowakischen Aussenpolitik. Die Akteure der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik waren gleichzeitig Akteure der tschechoslowakischen Aussenpolitik und handelten im Rahmen der aussenpolitischen Ziele und Strategien des Landes. Die tschechoslowakische Völkerbundpolitik und die Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik lassen sich nur vor dem Hintergrund der Aussenpolitik der ČSR verstehen und einordnen. Die tschechoslowakische Aussenpolitik gilt es daher zunächst unter die Lupe zu nehmen. Diese wurde von den aussenpolitischen Entscheidungsträgern formuliert und durchgeführt, welche wiederum in einem bestimmten Rahmen und Kontext handelten. Im Falle der Tschechoslowakei waren dies in erster Linie die Umstände der Entstehung des tschechoslowakischen Staates im Ersten Weltkrieg, welche nicht nur die Formulierung der Aussenpolitik durch die aussenpolitischen Entscheidungsträger beeinflussten, sondern auch diese Entscheidungsträger selber vorbestimmten. Ein kurzer Blick auf die Genese des tschechoslowakischen Staates muss daher vorweggenommen werden, bevor auf die aussenpolitischen Entscheidungsträger der Ersten Republik und die tschechoslowakische Aussenpolitik eingegangen wird.

### **2.1.1 Die Entstehung der Tschechoslowakei im Ersten Weltkrieg als Einflussfaktor der tschechoslowakischen Aussenpolitik**

Als am 28. Juli 1914 Österreich-Ungarn Serbien den Krieg erklärte, glaubte niemand von den politischen Entscheidungsträgern sowohl in der Habsburgermonarchie als auch ausserhalb an die Möglichkeit einer Sezession von Teilen der Monarchie oder gar einer Auflösung des Reichsgebildes. Die Gebiete, welche am Ende des Krieges die Tschechoslowakei bilden sollten, gehörten seit Jahrhunderten zum Habsburgerreich, die westlichen zur österreichischen Reichshälfte, die östlichen zum Königreich Ungarn (siehe Anhang 2, Karte 1). Erst die militärische Niederlage Österreich-Ungarns und seines reichsdeutschen Verbündeten bzw. umgekehrt der Sieg der Entente über die Mittelmächte machte den Weg frei für die Auflösung der Donaumonarchie. Die internationale

Entwicklung der Jahre 1914-1918 war eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für die Entstehung eines tschechoslowakischen Staates. Die zweite Voraussetzung bestand in Aktivitäten, welche im Laufe des Krieges Einzelpersonen und Gruppen von Tschechen und Slowaken im In- und Ausland entfalteten und die allen Unterschieden zum Trotz die Bildung eines neuen Staates zum Ziel hatten. Hier gab am Ende die Aktion den Ausschlag, welche bereits wenige Monate nach Kriegsausbruch der einstige Abgeordnete im Wiener Reichsrat, damalige Prager Philosophieprofessor und spätere Staatspräsident der ČSR Tomáš Garrigue Masaryk (1850-1937) in den Staaten der Entente startete und der sich früh ein junger Soziologiedozent aus Prag namens Edvard Beneš (1884-1948) anschloss. Dieser avancierte bald zu Masaryks engstem Mitarbeiter und übernahm in Paris die Funktion des Generalsekretärs des Tschechoslowakischen Nationalrates, des zentralen Organs der Auslandsaktion.<sup>75</sup>

Dank geschicktem Agieren, umfassender und überzeugender Propaganda, der Bildung tschechoslowakischer Armeeinheiten auf Seiten der Entente sowie der günstigen internationalen Entwicklung gelang es Masaryk und dessen Mitstreitern am Ende, die alliierten Entscheidungsträger für die Auflösung des Habsburgerreiches und die Bildung eines gemeinsamen Staates der Tschechen und Slowaken zu gewinnen.<sup>76</sup> Es waren die Personen bzw. Organe der Auslandsaktion, welche im Laufe des letzten Kriegsjahres zuerst von den alliierten Grossmächten als Vertreter aller Tschechen und Slowaken sowie Verbündete im Krieg gegen die Mittelmächte anerkannt wurden. Dies betraf schliesslich auch die am 26. September 1918 gebildete Provisorische tschechoslowakische Regierung, in welcher Masaryk das Präsidium, Beneš das Aussen- und das Innenministerium übernahm.<sup>77</sup> Die erste Proklamation des unabhängigen tschechoslowakischen Staates erfolgte bezeichnenderweise ebenfalls im Ausland, nämlich am 18. Oktober 1918 durch Masaryk in Washington, also zehn Tage bevor am 28. desselben Monats die tschechischen politischen Repräsentanten in Prag feierlich die Tschechoslowakei ausrufen sollten.

Während Masaryk im Dezember 1918 als gefeierter Held in seine Heimat zurückkehrte, blieb Beneš bis September 1919 in Paris, wo er an der Friedenskonferenz für den neuen tschechoslowakischen Staat die maximal mögliche territoriale Ausdehnung zu sichern wusste: Neben den drei österreichischen Kronländern Böhmen, Mähren und Österreichisch-Schlesien – den historischen Ländern der böhmischen Krone – fielen der

---

<sup>75</sup> Einen knappen aber guten Überblick von Masaryks Aktion bietet Gajanová, *Ke vzniku*, S. 44-46. Speziell zu Benešs Rolle siehe Zeman, *Edvard Beneš*, S. 21-38; Marès, *Edvard Beneš*, S. 115-118.

<sup>76</sup> Vgl. Břach, *To the Origin*, S. 9-16.

<sup>77</sup> Ferner figurierte in der Provisorischen Regierung als Kriegsminister Milan Rastislav Štefánik, ein gebürtiger Slowake, der seit 1904 in Frankreich lebte. 1916 stieg Štefánik zur dritten grossen Gestalt der tschechoslowakischen Auslandsaktion auf. Siehe dazu Kalvoda, *Genese Československa*, S. 87.

ČSR mit der Slowakei (Oberungarn) und der Karpatenukraine (Karpato-Ukraine) grosse Gebiete des Königreichs Ungarn zu (siehe Anhang 2, Karte 1). In den Friedensverträgen der alliierten und assoziierten Mächte mit Deutschland (Vertrag von Versailles vom 28. Juni 1919), Österreich (Vertrag von St. Germain-en-Laye vom 10. September 1919) und Ungarn (Vertrag von Trianon vom 4. Juni 1920) erlangte die Tschechoslowakei schliesslich die definitive völkerrechtliche Anerkennung ihrer Unabhängigkeit und ihres Staatsgebiets.<sup>78</sup>

Der tschechoslowakische Staat, wie er aus der Pariser Friedenskonferenz hervorging, hatte eine West-Ost-Ausdehnung von gut 1'000 km, eine Nord-Süd-Breite von maximal 240 km und grenzte auf insgesamt 3'820 km an fünf Staaten (siehe Anhang 2, Karte 2): Im Westen und Nordwesten an Deutschland, mit welchem die ČSR die längste Grenze teilte (1'545 km), im Nordosten an Polen (984 km Grenze), im Süden von West nach Ost an Österreich (558 km), Ungarn (832 km) und schliesslich an Rumänien (201 km).<sup>79</sup> Bereitet bereits die langgestreckte Form des Staates Militärstrategen Kopfzerbrechen, so wurde die geopolitische und geostrategische Lage der ČSR gar kritisch, wenn man die räumlichen Gegebenheiten mit den internationalen Verhältnissen nach dem Krieg in Verbindung setzt: Bei Deutschland, Österreich und Ungarn handelte es sich um ehemalige Kriegsgegner, bei den Rumpfstaaen Österreich und Ungarn zusätzlich um die Nachfolgestaaten der k.u.k. Monarchie, bei Ungarn schliesslich um jenen Staat, welcher durch die Friedensordnung von 1919 die weitaus grössten Gebiete an die ČSR verlor.<sup>80</sup> Zu diesen exogenen Faktoren kam die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung der Ersten Republik hinzu, insbesondere die Existenz einer zahlenmässig starken deutschen (über 3 Mio. oder 22% der Gesamtbevölkerung) und ungarischen (ca. 700'000 oder 5% der Gesamtbevölkerung) Minderheit.<sup>81</sup> Alle diese Gegebenheiten wirkten auf die Konzipierung der tschechoslowakischen Aussenpolitik ein. Zunächst müssen aber die Personen und Organe benannt werden, welche für die Aussenpolitik der ČSR entscheidend waren.

---

<sup>78</sup> Vgl. Kolář, Formování, S. 190f.; Kubů, Zátěž, S. 259. Zu Benešs Tätigkeit an der Pariser Friedenskonferenz siehe Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 231-256; Klimek/Kubů, Československá zahraniční politika, S. 23-26.

<sup>79</sup> Ahmann, Militärische Schwäche, S. 34; Dejmek, Czechoslovak Foreign Policy, S. 109.

<sup>80</sup> Vgl. Gajanová, Ke vzniku, S. 43f.; Kubů, Zátěž, S. 257f.; Feriancová, (Ne)nájdená bezpečnost', S. 22; Krüger, Das internationale System, S. 14; Bosl, Grundelemente, S. 9; Lipscher, Die Gestaltung, S. 20; Ahmann, Militärische Schwäche, S. 34; Marès, Réflexions, S. 490. Die Gebietsverluste Deutschlands und Österreichs an die Tschechoslowakei fielen weder flächenmässig noch politisch und ökonomisch ins Gewicht: Deutschland musste das sogenannte Hultschiner Ländchen, ein Gebiet von 315 km<sup>2</sup> mit 48'000 Einwohnern an die ČSR abtreten. Die Grenze zwischen der neuen Republik Österreich und der ČSR wurde gegenüber der alten Grenze zwischen den österreichischen Kronländern lediglich an zwei Stellen unwesentlich zugunsten der ČSR modifiziert. Siehe dazu Dolezel, Die deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen, S. 226f.

<sup>81</sup> Zahlen gerundet nach Hoensch, Geschichte der Tschechoslowakei, S. 37.

### 2.1.2 Die Entscheidungsträger der tschechoslowakischen Aussenpolitik

Die führende und am Ende entscheidende Rolle, welche Masaryk und Beneš innerhalb der tschechoslowakischen Unabhängigkeitsbewegung während des Krieges gespielt hatten, ging nach 1918 nahtlos in eine entsprechende Position im neuen Staat über.<sup>82</sup> So herrschte nicht nur in weiten Teilen der tschechischen und slowakischen Bevölkerung, sondern auch unter den Politikern ein breiter Konsens, dass den Männern im Staat, für dessen Entstehung sie sich derart verdient gemacht haben, ein diesen Verdiensten entsprechendes Gewicht zukommen solle bzw. man ihnen ein solches nicht verweigern könne.<sup>83</sup> Dies zeigte sich gleich in der ersten Sitzung der tschechoslowakischen Nationalversammlung am 14. November 1918, als Masaryk einstimmig zum ersten Staatspräsidenten der neuen Republik gewählt und Beneš als Aussenminister in die erste tschechoslowakische Regierung berufen wurde, womit die Ressortverteilung ihre Bestätigung fand, wie sie die Köpfe der Auslandsaktion bereits in der Provisorischen tschechoslowakischen Regierung Ende September 1918 vorgenommen hatten.<sup>84</sup>

Doch die Beschlüsse vom 14. November 1918 sollten keine Momentaufnahme bleiben. Seine Popularität als „Präsident Befreier“ im Inland und sein Ansehen im Ausland sicherten Masaryk in der Ersten Republik eine beinahe sakrosankte Stellung und bis zum Altersrücktritt am 14. Dezember 1935 die dreimalige Wiederwahl als Staatspräsident. Zwar konnte sich Beneš in Sachen Charisma, Autorität und Popularität nicht mit Masaryk messen, dieses Manko kompensierte jedoch der bis 1918 seinen Landsleuten weitgehend Unbekannte durch die einmaligen Erfahrungen auf diplomatischem Parkett und die Position bei den Alliierten, welche er nicht nur während des Krieges, sondern auch der Pariser Friedenskonferenz gewonnen hatte.<sup>85</sup> In der politischen Praxis der ČSR noch entscheidender war für Beneš Karriere dessen enges und inniges Verhältnis zu Masaryk,<sup>86</sup> verbunden mit dem Umstand, dass es laut tschechoslowakischer Verfassung dem Staatspräsidenten zufiel, die Minister zu ernennen und die Ressortverteilung

---

<sup>82</sup> Vgl. Kubů, Zátěž, S. 257.

<sup>83</sup> Vgl. Gajanová, Ke vzniku, S. 46.

<sup>84</sup> Vgl. Hoensch, Geschichte der Tschechoslowakei, S. 28. Wie in der Provisorischen Regierung war auch in der ersten Regierung der ČSR Milan Rastislav Štefánik als Kriegsminister vorgesehen. Diese Funktion anzutreten blieb Štefánik jedoch verwehrt. Auf dem Flug von Italien in die neue Heimat verunglückte der leidenschaftliche Pilot am 4. Mai 1919 in der Nähe von Bratislava tödlich.

<sup>85</sup> Vgl. Gajanová, Ke vzniku, S. 45; Lipscher, Die Gestaltung, S. 17; Kubů, Zátěž, S. 257; Michel, La Tchécoslovaquie, S. 145, 147-149; Feriancová, (Ne)nájdená bezpečnosť, S. 19; Dejmek, Diplomacie Československa, S. 19f.

<sup>86</sup> Hájková und Vašek vergleichen die Beziehung zwischen Masaryk und Beneš als eine zwischen Lehrer und Schüler oder gar zwischen Vater und Sohn: Hájková/Vašek, T.G. Masaryk, S. 5, 8. Siehe auch Marès, Edvard Beneš, S. 116f., 231f.

vorzunehmen.<sup>87</sup> Für Masaryk bestand kein Zweifel darüber, wen er jeweils auf den Posten des Aussenministers zu ernennen hatte.<sup>88</sup> So blieb Beneš unabhängig von den häufig wechselnden Regierungen die ganzen siebzehn Jahre, in denen Masaryk das Amt des Staatspräsidenten innehatte, Aussenminister, was damals im internationalen Vergleich einmalig war.<sup>89</sup>

Aber nicht nur die rekordverdächtige Amtszeit, sondern auch die Position in Regierung und gegenüber dem Parlament hatte Beneš in erster Linie der Unterstützung und Rückendeckung durch Masaryk zu verdanken.<sup>90</sup> In der Nationalversammlung bzw. deren beiden Kammern – dem Abgeordnetenhaus und dem Senat – beschränkte sich der Aussenminister im Grossen und Ganzen darauf, in umfassenden Exposés regelmässig Bericht über seine Tätigkeit und die internationale Lage zu erstatten. Der Einfluss der Legislative auf die Gestaltung der Aussenpolitik wird als minim betrachtet.<sup>91</sup> Dasselbe galt in Bezug auf die vierzehn Regierungen, in welchen Beneš als Aussenminister fungierte. Zwar besass gemäss Verfassung mit Ausnahme der Vertretung des Staates nach aussen und der Ratifizierung internationaler Verträge, welche in die Zuständigkeit des Staatspräsidenten fielen, die Gesamregierung die Hauptkompetenz in der Aussenpolitik.<sup>92</sup> In der Praxis jedoch war es mehr oder weniger Beneš alleine, welcher in der Regierung den aussenpolitischen Kurs bestimmte. So hiess die Regierung gewöhnlich ohne grössere Diskussionen und Änderungen Benešs Vorschläge gut und liess den Aussenminister auch auf internationalem Parkett meist frei von Instruktionen agieren.<sup>93</sup> Schliesslich betrachtete sich Beneš auch parteipolitisch als unabhängig, obschon er von 1923 bis 1935 Mitglied der Volkssozialistischen Partei der ČSR (*Československá strana národně socialistická*) war.<sup>94</sup> Es war nicht hoch gegriffen, wenn Beneš in einem Artikel in der *Prager Presse* vom 22. August 1937 schrieb, die tschechoslowakische Aussenpolitik unterliege „überhaupt nicht – oder wenigstens nicht in dem Masse, wie das in anderen Staaten der Fall war – den Fluktuationen der allgemeinen inneren Politik“.<sup>95</sup>

---

<sup>87</sup> Verfassungsurkunde der ČSR vom 29.2.1920 (Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky), online unter [http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1920.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html).

<sup>88</sup> Vgl. Steiner, *The Lights*, S. 521; Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 425; Michel, *La Tchécoslovaquie*, S. 150.

<sup>89</sup> Vgl. Kubů, *Zátěž*, S. 261.

<sup>90</sup> Vgl. Kubů, *Zátěž*, S. 261f.; Feriancová, (Ne)nájděná bezpečnost, S. 20; Hoensch, *Die „Burg“*, S. 43; Michel, *La Tchécoslovaquie*, S. 150; Hájková/Vášek, *T.G. Masaryk*, S. 11-18; Lipscher, *Die Gestaltung*, S. 30-33.

<sup>91</sup> Vgl. Feriancová, (Ne)nájděná bezpečnost, S. 21; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 104f.

<sup>92</sup> Verfassungsurkunde der ČSR vom 29.2.1920 (Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky), § 64 und 81, online unter [http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1920.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html).

<sup>93</sup> Vgl. Kubů, *Tvorba*, S. 40f.; Feriancová, (Ne)nájděná bezpečnost, S. 19f.

<sup>94</sup> Vgl. Kubů, *Zátěž*, S. 261f.; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 104; Wandycz, *Die Aussenpolitik*, S. 232.

<sup>95</sup> Beneš, *Deutschland und die Tschechoslowakei*, S. 31. Vgl. Alexander, *Das Scheitern*, S. 236.

Eine weitere Folge und zugleich Erklärung von Benešs bemerkenswerter Position in der Aussenpolitik der Ersten Republik findet sich in dessen Verhalten als Vorsteher des tschechoslowakischen Aussenministeriums (*Ministerstvo zahraničních věcí* MZV). So konnte Beneš von Beginn an seine Personalpolitik mehr oder weniger eigenmächtig, allenfalls in Absprache mit Masaryk, betreiben.<sup>96</sup> Bei der Besetzung wichtiger Posten im Prager Aussenministerium und auf den Auslandsvertretungen der ČSR setzte er dabei in erster Linie auf einstige Mitstreiter aus der Auslandsaktion, welche ihm bereits bekannt waren und seine aussenpolitischen Vorstellungen teilten.<sup>97</sup> Die Kontinuität auf dem Posten des Aussenministers schlug sich schliesslich auch in einer Kontinuität der Spitzenbeamten des Aussenministeriums und des Diplomatischen Korps der ČSR nieder,<sup>98</sup> unter denen während der gesamten Zeit der Ersten Republik die Akteure der Auslandsaktion dominierend blieben.<sup>99</sup> Einer von ihnen war der Slowake Štefan Osuský, welcher von 1921 bis zum Ende der Ersten Republik die tschechoslowakische Gesandtschaft in Paris leitete.

Obwohl Beneš bekannte Gesichter um sich scharen konnte, von denen er kaum Widerspruch oder gar Widerstand zu fürchten hatte, war er darum bemüht, so wenig wie möglich zu delegieren, so viel wie möglich alleine zu erledigen.<sup>100</sup> Die galt insbesondere auch für die Kontakte zu anderen Staaten. So war in den Worten des amerikanischen Politikwissenschaftlers Paul Zinner Beneš nicht nur Aussenminister, sondern auch ein zwischen den Entscheidungszentren der europäischen Diplomatie umherstreifender Botschafter (*roving ambassador*) der Tschechoslowakei.<sup>101</sup> Die Beamten des tschechoslowakischen Aussenministeriums und die Auslandsvertreter der ČSR wurden vor allem mit der Erledigung von Routinearbeiten und der Informationsgewinnung betraut, hatten ansonsten wenig Gestaltungsspielraum. Einen entscheidenden Einfluss des Personals der Prager Zentrale und der Aussenposten auf die Ausrichtung der tschechoslowakischen Aussenpolitik konnte die bisherige Forschung nicht nachweisen.<sup>102</sup>

Der Einzige, welcher unter den offiziellen Vertretern des ČSR neben Beneš die tschechoslowakische Aussenpolitik zu beeinflussen vermochte, war Präsident Masaryk. Dank den spezifisch tschechoslowakischen Umstände und der persönlichen wie

---

<sup>96</sup> Vgl. Kolář, *Ministerstvo zahraničních věcí*, S. 67f.; Dejmek, *Diplomacie Československa*, S. 26f.; Hájková/Vašek, T.G. Masaryk, S. 8f.

<sup>97</sup> Vgl. Hoensch, *Die „Burg“*, S. 40f.; Šepták, *Das Bild*, S. 50; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 106; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 52f.; Michel, *La Tchécoslovaquie*, S. 147.

<sup>98</sup> Vgl. Gajanová, *Ke vzniku*, S. 52f.; Zeman, *Edvard Beneš*, S. 67; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 106; Marès, *Edvard Beneš*, S. 173.

<sup>99</sup> Vgl. Marès, *Formation*, S. 312.

<sup>100</sup> Vgl. Hoensch, *Die „Burg“*, S. 39; Zeman, *Edvard Beneš*, S. 67; Šepták, *Das Bild*, S. 48; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 107.

<sup>101</sup> Zinner, *Czechoslovakia*, S. 107.

<sup>102</sup> Vgl. Hoensch, *Die „Burg“*, S. 40-42; Kubů, *Tvorba*, S. 44; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 107.



ideologischen Nähe konnten die einstigen Köpfe der Auslandsaktion ihre Zusammenarbeit aus den Kriegsjahren auch während der Zwischenkriegszeit ungetrübt fortführen.<sup>103</sup> Zur Frage, wie genau das Zusammenspiel des Zweigespanns in der Aussenpolitik funktionierte, wer welchen Einfluss ausübte, gibt die Forschung unterschiedliche Antworten.<sup>104</sup> Hingegen herrscht die Meinung vor, dass erstens Masaryks aussenpolitischer Einfluss im Laufe der Zwischenkriegszeit kontinuierlich abnahm und zweitens für die Durchführung der Aussenpolitik Beneš in seiner Funktion als Aussenminister verantwortlich war.<sup>105</sup>

An der dominanten Stellung Benešs in der tschechoslowakischen Aussenpolitik änderte sich kaum etwas, als dieser am 18. Dezember 1935 zum Nachfolger Masaryks gewählt wurde und aus dem Amt des Aussenministers schied. So übernahm nach einem zweimonatigen Zwischenspiel des Slowaken Milan Hodža am 29. Februar 1936 mit dem Historiker Kamil Krofta (1876-1945) ein Mann die Leitung des Prager Aussenministeriums, welcher seit 1920 in diplomatischen Diensten der ČSR stand und von 1927 bis 1935 Vorsteher der Politischen Sektion des Aussenministeriums und damit Benešs Stellvertreter war.<sup>106</sup> Krofta sicherte nicht nur die programmatische Kontinuität in der tschechoslowakischen Aussenpolitik. Für den neuen Aussenminister war es auch unbestritten, seinem einstigen Vorgesetzten einen grossen, zeitweise gar entscheidenden Einfluss in der Aussenpolitik einzuräumen.<sup>107</sup> So hatte die Erste Republik mit den Worten des tschechischen Historikers Miroslav Šepták in den letzten drei Jahren ihres Bestehens de facto zwei Aussenminister.<sup>108</sup>

Angesichts der einmaligen Position Edvard Benešs sowohl bei der Konzipierung als auch Durchführung der tschechoslowakischen Aussenpolitik ist es legitim, wenn die Geschichtsschreibung die Aussenpolitik der Ersten Republik wiederholt mit der Person des langjährigen Aussenministers identifiziert und von Edvard Beneš als der Personifizierung

---

<sup>103</sup> Vgl. Alexander, *Das Scheitern*, S. 212; Bosl, *Grundelemente*, S. 8; Hoensch, *Die „Burg“*, S. 42f.

<sup>104</sup> Dagmar Hájková und Richard Vašek vertreten die Position, dass der Aussenminister mit dem Staatspräsidenten regelmässig konkrete aussenpolitische und diplomatische Fragen besprochen und diesen um dessen Meinung und Zustimmung zum Vorgehen gebeten habe, Masaryk wiederum Beneš manchmal eindeutige Instruktionen und Anweisungen gab: Hájková/Vašek, *T.G. Masaryk*, S. 9. Auch Jörg K. Hoensch betont, dass Beneš seine Aussenpolitik mit Masaryk freiwillig abgestimmt habe: Hoensch, *Die „Burg“*, S. 42f. Ähnlich tönt es bei Feriancová: *Aussenpolitische Beschlüsse* habe Beneš entweder alleine oder in Absprache mit Masaryk gefällt: Feriancová, *(Ne)nájdená bezpečnosť*, S. 19. Zbyněk Zeman dagegen scheint die Position Benešs gegenüber Masaryk höher einzuschätzen, wenn er schreibt, dass der Aussenminister zwar häufig die Ansichten Masaryks zu Schlüsselfragen der Aussenpolitik akzeptiert, ansonsten aber sowohl in der Formulierung als auch Durchführung der Aussenpolitik absolute Freiheit genossen habe: Zeman, *Edvard Beneš*, S. 67. Ähnlich lautet Eduard Kubůs Meinung, wonach Beneš die Aussenpolitik zum grössten Teil selber konzipiert und dabei lediglich die Ansichten Masaryks berücksichtigt habe: Kubů, *Tvorba*, S. 40f.

<sup>105</sup> Vgl. etwa Alexander, *Das Scheitern*, S. 212; Reijnen, *A Castle*, S. 189.

<sup>106</sup> Vgl. Hoensch, *Die „Burg“*, S. 40f.; Zinner, *Czechoslovakia*, S. 107.

<sup>107</sup> Vgl. Kubů, *Zátěž*, S. 261f.; Zeman, *Edvard Beneš*, S. 67; Šepták, *Das Bild*, S. 51f.

<sup>108</sup> Šepták, *Das Bild*, S. 51.

der Prager Diplomatie spricht.<sup>109</sup> Beneš hielt die Aussenpolitik der Ersten Republik fest in seinen Händen,<sup>110</sup> war ein „virtual dictator of Czech foreign policy“, wie es der britische Aussenminister Anthony Eden Mitte der 1930er Jahre überspitzt formulierte.<sup>111</sup>

### 2.1.3 Grundzüge der tschechoslowakischen Aussenpolitik

Die Umstände der Entstehung des tschechoslowakischen Staates im Ersten Weltkrieg und an der Pariser Friedenskonferenz bestimmten nicht nur die Entscheidungsträger der Aussenpolitik des neuen Staates, sondern beeinflussten auch die Konzipierung der tschechoslowakischen Aussenpolitik durch diese Entscheidungsträger.<sup>112</sup> Dies zeigte sich bereits in Benešs erstem Parlamentsexposé, welches der Aussenminister eine Woche nach seiner Rückkehr von der Pariser Friedenskonferenz am 30. September 1919 hielt.<sup>113</sup>

Als ersten Grundsatz der tschechoslowakischen Aussenpolitik nannte der Aussenminister die Fortsetzung der „alliierten Politik“, d.h. einer Politik in Übereinstimmung und Freundschaft mit den Verbündeten aus dem Ersten Weltkrieg.<sup>114</sup> Eine solche Politik war in den Augen des Aussenministers nur schon durch die Beziehungen gegeben, wie sie sich zwischen den Tschechoslowaken und den alliierten Staaten im Laufe des Krieges und der Pariser Friedenskonferenz entwickelt oder verfestigt haben.<sup>115</sup>

Auch wenn Beneš gegenüber den Abgeordneten am 30. September 1919 die emotionale Seite einer „alliierten Politik“ der ČSR betonte, standen hinter der Anlehnung des neuen Staates an die siegreiche Koalition auch pragmatische, realpolitische Überlegungen: Masaryk und Beneš waren sich bewusst, dass die Entente nicht nur bei der Entstehung der Tschechoslowakei die am Ende entscheidende Rolle gespielt hatte, sondern auch für die langfristige Sicherung der Unabhängigkeit des neuen Staates unerlässlich sein wird.<sup>116</sup> Eine autonome Sicherheitspolitik oder gar Neutralität kam für die ČSR angesichts der

---

<sup>109</sup> So neuerdings Kubů, Ziele, S. 45. Siehe auch Marès, Réflexions, S. 491.

<sup>110</sup> Gajanová, Ke vzniku, S. 52; Feriancová, (Ne)nájděná bezpečnost, S. 19.

<sup>111</sup> Zit. nach Reichert, Das Scheitern, S. 33.

<sup>112</sup> Vgl. Dejmek, Czechoslovak Foreign Policy, S. 108.

<sup>113</sup> Exposé Beneš in der Nationalversammlung am 30.9.1919, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/077schuz/s077001.htm>.

<sup>114</sup> Vgl. Dejmek, Masaryk, S. 268f.; Dejmek, Československo, S. 16; Feriancová, (Ne)nájděná bezpečnost, S. 23f.; Hadler, Die Europasicht, S. 33.

<sup>115</sup> Beneš etwa hatte eine enge Beziehung zu Frankreich, wo er vor dem Weltkrieg einen Teil seines Studiums absolvierte. Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 29, 36-43, 54, 56f., und Zeman, Edvard Beneš, S. 13f. Die Bedeutung des persönlichen Faktors für die zwischenstaatlichen Beziehungen betont u.a. Kubů: Kubů, Zátěž, S. 259.

<sup>116</sup> Vgl. Dejmek, Masaryk, S. 268.

internationalen Umstände der Staatsgenese, des geopolitischen Umfelds und der beschränkten militärischen Ressourcen nicht in Frage.<sup>117</sup> Es war daher ein zentrales Anliegen der tschechoslowakischen Aussenpolitik, dass die einstige Kriegsallianz auch nach dem Krieg erhalten bleibe, um die Friedensordnung von 1919/20 und damit den tschechoslowakischen Staat gegen jeglichen Revisionismus zu verteidigen. Besonders am Herzen lag Masaryk und Beneš eine enge Zusammenarbeit zwischen Paris und London. Gemäss Feriancová sollte diese nach den Vorstellungen Benešs gar das Rückgrat der tschechoslowakischen Aussenpolitik bilden.<sup>118</sup>

Das Ziel von Masaryk und Beneš, die Aussenpolitik der ČSR auf die Basis der breiten Siegerallianz zu stellen und in diesem Rahmen zu betreiben, entpuppte sich jedoch früh als Illusion. Nachdem Russland durch die bolschewistische Revolution bereits vor Ende des Weltkrieges aus dem alliierten Lager ausgeschert war, zogen sich nach der Pariser Friedenskonferenz auch die USA aus der europäischen Politik zurück. Italien gab sich mit dem Ergebnis des Krieges nicht zufrieden und begann früh eine revisionistische Politik namentlich im Donauraum zu betreiben, was den Beziehungen sowohl zur ČSR als auch zu deren Verbündeten nicht förderlich war. Aus tschechoslowakischer Perspektive am schwerwiegendsten aber war, dass auch die französisch-britische *Entente cordiale* nach Kriegsende Risse bekam. Das Verhältnis zwischen den beiden wichtigsten der europäischen Siegermächte wurde insbesondere durch unterschiedliche Vorstellungen betreffend die Nachkriegsordnung und die Behandlung Deutschlands getrübt. Während die Franzosen im Banne der Sicherheitsfrage den grossen östlichen Nachbarn machtpolitisch und militärisch möglichst lange schwach halten wollten, daher auf einer strikten Umsetzung und Einhaltung des Versailler Vertrags beharrten, lag den britischen Entscheidungsträgern aus handels- und finanzpolitischen Überlegungen an einer raschen wirtschaftlichen Genesung des gewichtigsten der Kriegsverlierer. Hierfür betrachtete London in erster Linie die Milderung der finanziellen Bestimmungen der Friedensverträge als unverzichtbar, hatte aber um des Friedens, der Stabilität und Prosperität auf dem Kontinent willen auch nichts gegen eine friedliche Revision der territorialen Nachkriegsordnung einzuwenden – zumindest was die östlichen Grenzen des Deutschen Reiches betraf.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Vgl. Břach, *To the Origin*, S. 29f.; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 46; Klimek/Kubů, *Československá zahraniční politika*, S. 9; Feriancová, *(Ne)nájděná bezpečnost*, S. 19.

<sup>118</sup> Feriancová, *(Ne)nájděná bezpečnost*, S. 23f., 39. Siehe auch Břach, *To the Origin*, S. 29f.; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 48; Kubů, *Zátěž*, S. 259; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 111; Hadler, *Die Europasicht*, S. 35.

<sup>119</sup> Vgl. Břach, *To the Origin*, S. 30; Kubů, *Zátěž*, S. 260; Dejmek, *Československo*, S. 232-234; Marès, *Réflexions*, S. 490; Feriancová, *(Ne)nájděná bezpečnost*, S. 23f.

Obgleich es stets eines der zentralen Anliegen von Benešs Diplomatie blieb, die Briten für Sicherheitsgarantien auf dem europäischen Kontinent zu gewinnen,<sup>120</sup> war sich der Aussenminister von Anfang an im Klaren darüber, dass es von den Alliierten in erster Linie Frankreich sein werde, auf welches man sich bei der Absicherung des tschechoslowakischen Staates am ehesten werde stützen können – und müssen.<sup>121</sup> Es war Frankreich, welches von den Ententestaaten während des Krieges die Ziele von Masaryks und Benešs Aktion am frühesten aufgriff, an der Pariser Friedenskonferenz die tschechoslowakischen Anliegen am stärksten unterstützte und schliesslich nicht nur das grösste Interesse, sondern auch die entsprechende Bereitschaft zeigte, die Nachkriegsordnung von 1919/20 zu verteidigen. Letzteres galt auch in Bezug auf die östlichen Nachbarn Deutschlands, mit denen die Franzosen in Sicherheitsfragen zusammenzuspannen bereit waren.<sup>122</sup> Angesichts der französischen Verdienste um die Entstehung der ČSR sowie der Parallelen zwischen den Sicherheitsinteressen der beiden Länder überrascht es nicht, wenn Beneš am 30. September 1919 bei der „alliierten Politik“ der ČSR speziell die Beziehung zu Frankreich hervorhob, „welches für uns so viel getan hat, aus Gründen der kontinentaleuropäischen Politik und unserer Situation in Zentraleuropa.“<sup>123</sup>

Bereits wenige Monate nach der Gründung der Tschechoslowakei nahm die spezielle Beziehung zwischen dem neuen Kleinstaat und der *Grande Nation* konkrete Formen an, als im Februar 1919 eine französische Militärmission nach Prag entsandt wurde, um den Aufbau einer tschechoslowakischen Armee in Angriff zu nehmen. Der Vorsteher der Militärmission sollte bis Ende 1925 Chef des tschechoslowakischen Generalstabs und damit der tschechoslowakischen Armee bleiben.<sup>124</sup> Eine völkerrechtliche Basis erhielt schliesslich das informelle Bündnis zunächst im Allianz- und Freundschaftsvertrag vom 25. Januar 1924, welcher die beiden Staaten anhielt, sich bei einer Gefährdung ihrer Sicherheit bzw. der Nachkriegsordnung von 1919/20 abzusprechen und das Vorgehen

<sup>120</sup> Vgl. Zinner, *Czechoslovakia*, S. 110; Gajanová, *Ke vzniku*, S. 48; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 112; Dejmek, *Československo*, S. 232-234; Feriancová, *(Ne)nájděná bezpečnost*, S. 23f.

<sup>121</sup> Vgl. Dejmek, *Masaryk*, S. 268, 270. Zur französisch-tschechoslowakischen Allianz siehe Wandycz, *France*, sowie Wandycz, *The Twilight*.

<sup>122</sup> Vgl. Břach, *To the Origin*, S. 30f.; Bosl, *Grundelemente*, S. 10; Hartmann, *Ein Aspekt*, S. 61-63; Lipscher, *Die Gestaltung*, S. 25f.; Kubů, *Zátěž*, S. 259; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 110f.; Dejmek, *Československo*, S. 263-265.

<sup>123</sup> Exposé Beneš in der Nationalversammlung am 30.9.1919, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/077schuz/s077004.htm>.

<sup>124</sup> Vgl. Kostrba-Skalický, *Bewaffnete Ohnmacht*, S. 460f.; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 110f.; Břach, *Spojenecká smlouva*, S. 4; Hartmann, *Ein Aspekt*, S. 62; Marès, *Edvard Beneš*, S. 177f.

abzustimmen,<sup>125</sup> zwei Jahre später im Garantievertrag vom 16. Oktober 1925 – wie noch zu sehen sein wird.

Neben der Partnerschaft mit den alliierten Grossmächten strebte Beneš jedoch auch eine enge Zusammenarbeit mit den kleineren Siegerstaaten im östlichen Europa an.<sup>126</sup> Während Grenzstreitigkeiten, eine gewisse Rivalität um die Primatsrolle in Ostmitteleuropa sowie persönliche Animositäten zwischen den aussenpolitischen Entscheidungsträgern die Beziehungen zu Polen die ganze Zwischenkriegszeit hindurch belasten und schliesslich eine Allianz zwischen Prag und Warschau verhindern sollten,<sup>127</sup> war Benešs Politik im Falle Jugoslawiens und Rumäniens früh von Erfolg gekrönt. Hierbei konnte der Aussenminister nicht nur an seine und Masaryks Kontakte zur südslawischen politischen Emigration aus der Kriegszeit anknüpfen, sondern auch auf den gemeinsamen Interessen der drei Staaten im Donauraum aufbauen. Dies betraf in erster Linie die Absicherung gegenüber dem ungarischen Revisionismus, denn gleich der ČSR erbten Jugoslawien und Rumänien nach dem Krieg grosse Gebiete des einstigen Königreichs Ungarn (siehe Anhang 2, Karte 1).<sup>128</sup> Der Beistand gegen einen ungarischen Angriff bildete denn auch den Kern der Verträge, welche auf Betreiben Benešs im Laufe der Jahre 1920 und 1921 zwischen den drei Staaten abgeschlossen wurden und für welche sich bald der Name Kleine Entente einbürgern sollte: des Vertrags zwischen der ČSR und Jugoslawien vom 14. August 1920, zwischen der ČSR und Rumänien vom 23. April 1921 und zwischen Jugoslawien und Rumänien vom 7. Juni 1921.<sup>129</sup> Den drei ersten Verträgen folgten weitere Abkommen politischer, militärischer und ökonomischer Natur, unter denen dem Organisationspakt vom 16. Februar 1933 die grösste Bedeutung zukam. In diesem Dokument brachten die drei Staaten die Bereitschaft zum Ausdruck, ihre Aussenpolitik zu vereinheitlichen und so aus der Kleinen Entente eine internationale Einheit zu formen, wozu ein Ständiger Rat (*Conseil permanent*) der Aussenminister unter rotierender Präsidentschaft dreimal jährlich zusammenkommen und einstimmig Beschlüsse für das Bündnis fällen sollte.<sup>130</sup> Auch wenn das Ziel der Vereinheitlichung nur vorübergehend

---

<sup>125</sup> Vgl. Břach, *To the Origin*, S. 31; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 110f., 114; Kubů, *Zátěž*, S. 259.

<sup>126</sup> Vgl. Exposé Beneš in der Nationalversammlung am 30.9.1919, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/077schuz/s077004.htm>; Dejmek, *Československo*, S. 16f.

<sup>127</sup> Vgl. Břach, *To the Origin*, S. 42f.; Kubů, *Zátěž*, S. 260; Dejmek, *Československo*, S. 135-147; Feriancová, *(Ne)nájděná bezpečnost*, S. 25f.

<sup>128</sup> Vgl. Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 115f.

<sup>129</sup> Zur Kleinen Entente in der tschechoslowakischen Aussenpolitik siehe insbesondere Sládek, *Malá dohoda*, S. 16-26, 30; Lemberg, *Die Tschechoslowakei*; Ádám, *Richtung Selbstvernichtung*; Reichert, *Das Scheitern*; Essen, *Malá dohoda*; Wandycz, *The Little Entente*.

<sup>130</sup> Vgl. Lemberg, *Die Tschechoslowakei*, S. 270; Dejmek, *Czechoslovak Foreign Policy*, S. 129f.

erreicht werden konnte, ist Reicherts Charakterisierung der Kleinen Entente als „Staatenverband“<sup>131</sup> für die Jahre 1933 bis 1938 berechtigt.

Das Bündnis mit Frankreich und die Kleine Entente hatten in Benešs aussenpolitischem Konzept in erster Linie die Aufgabe, die europäische Nachkriegsordnung gegen Revisions- und Restaurationsversuche zu verteidigen und damit die Existenz der ČSR abzusichern.<sup>132</sup> Sie bildeten in diesem Sinne das defensive Element der tschechoslowakischen Aussenpolitik. Neben der Politik mit den Alliierten und Siegerstaaten nannte der Aussenminister in der Prager Nationalversammlung am 30. September 1919 als zweiten Grundsatz der tschechoslowakischen Aussenpolitik jedoch auch, sich um den Aufbau korrekter und loyaler, d.h. auf der Basis der Nachkriegsordnung stehender Beziehungen zu den einstigen Kriegsgegnern in der unmittelbaren Nachbarschaft zu bemühen.<sup>133</sup> Dies gelang im Falle Deutschlands und Österreichs überraschend gut,<sup>134</sup> was insbesondere dem Umstand zu verdanken war, dass Wien nach 1919 keine revisionistische Politik betrieb, Berlin wiederum ungeachtet des Kampfes gegen den „Versailler Diktatfrieden“ gegenüber der ČSR eigentlich erst ab 1937 eine aggressive Politik zu betreiben begann. Ganz anders sah das Verhältnis der ČSR zu Ungarn aus. Einer Annäherung der beiden Staaten stand in erster Linie der Umstand im Wege, dass sich die politischen Entscheidungsträger in Budapest nie mit der Friedensregelung von Trianon zufrieden gaben und die ganze Zwischenkriegszeit hindurch eine offen revisionistische Politik verfolgten – auch und besonders gegenüber der ČSR.<sup>135</sup> So waren die tschechoslowakisch-ungarischen Beziehungen zwischen den Weltkriegen die meiste Zeit hindurch frostig, wenn nicht gar feindlich, galt die Aufmerksamkeit der tschechoslowakischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik lange Zeit mehr Ungarn als Deutschland.

Mit den engen Beziehungen zu den alliierten Grossmächten, namentlich Frankreich, sowie der Zusammenarbeit mit den kleineren Siegerstaaten im Rahmen der Kleinen Entente legte Beneš bereits in den ersten Monaten nach dem Krieg die Grundlagen der tschechoslowakischen Aussen- und Sicherheitspolitik fest. Diese behielten nicht nur bis zu Benešs Rücktritt als Aussenminister im Dezember 1935, sondern bis zum Ende der Ersten Republik im September 1938 ihre Gültigkeit. Die wichtigste Erweiterung erfuhr das

---

<sup>131</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 15-18.

<sup>132</sup> Vgl. Břach, To the Origin, S. 33.

<sup>133</sup> Exposé Beneš in der Nationalversammlung am 30.9.1919, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/077schuz/s077004.htm>. Vgl. Břach, To the Origin, S. 26f., 47f.; Hoensch, Die „Burg“, S. 47; Dejmek, Czechoslovak Foreign Policy, S. 110, 115-119; Dejmek, Československo, S. 15; Feriancová, (Ne)nájdená bezpečnost, S. 23f.

<sup>134</sup> Zu Deutschland siehe Dejmek, Československo, S. 45-57, zu Österreich siehe Dejmek, Československo, S. 171-180.

<sup>135</sup> Vgl. dazu Dejmek, Československo, S. 197-208.

Gebäude der tschechoslowakischen Aussen- und Sicherheitspolitik Mitte der 1930er Jahre durch die Annäherung an Moskau und den Abschluss des Vertrags über gegenseitigen Beistand mit der Sowjetunion vom 16. Mai 1935.

Über den Völkerbund verlor Beneš in seinem Parlamentsexposé vom 30. September 1919 kein Wort. Inwiefern die neue Weltorganisation damals dennoch bereits ins Blickfeld der tschechoslowakischen Diplomatie gerückt war und wie sich der tschechoslowakische Aussenminister zu dieser stellte, wird am Ende dieses einführenden Teils untersucht.

## 2.2 Der Völkerbund als Organisation von Frieden und Sicherheit

Obwohl sich einerseits die geistigen Wurzeln des Völkerbundes bis in die Frühe Neuzeit zurückverfolgen lassen, andererseits bereits ab Mitte des 19. Jahrhunderts eine Intensivierung der internationalen Kooperation und die Herausbildung erster multilateraler Institutionen im technischen Bereich zu beobachten ist (z.B. Internationaler Telegraphenverein 1865, Weltpostverein 1874),<sup>136</sup> bildete erst der Krieg von 1914 den Katalysator für die Entstehung der ersten Staatenorganisation von permanentem, universalem und gleichzeitig politischem Charakter.<sup>137</sup> Insbesondere die Art und Weise, wie der Krieg ausgebrochen war und sich von einem regionalen zu einem globalen Konflikt ausgeweitet hatte, überzeugte viele von der Notwendigkeit, die Beziehungen zwischen den Staaten auf eine neue organisatorische und rechtliche Basis zu stellen. Nachdem die Idee eines Bundes der Völker, einer *League of Nations* oder *Société des Nations* zunächst in privaten Vereinen und Verbänden verschiedener kriegführender und neutraler Staaten formuliert worden war, fasste sie ab 1916 auch in Regierungskreisen der alliierten Grossmächte Fuss.<sup>138</sup> Die Gründung einer internationalen Organisation, einer universalen Verbindung von Staaten fand schliesslich Eingang in die Kriegsziele der Entente, wie sie am 5. Januar 1918 der britische Premierminister David Lloyd George in London und drei Tage später der amerikanische Präsident Woodrow Wilson in seinem 14-Punkte-Plan vor dem US-Kongress formulierten.<sup>139</sup>

Von den politischen Entscheidungsträgern der Alliierten war es Wilson, welcher sich am vehementesten für die Umsetzung der Idee einer Weltorganisation eingesetzt hat und daher bis heute als Vater des Völkerbundes gilt.<sup>140</sup> Vor allem konnte der amerikanische Präsident gleich zu Beginn der Pariser Friedenskonferenz im Januar 1919 durchsetzen, dass die Gründung eines Völkerbundes integraler Bestandteil der Friedensregelung bilden

---

<sup>136</sup> Vgl. Henig, *The League of Nations*, S. 1-9; Housden, *The League of Nations*, S. 21f.; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 1, 32f.; Heideking, *Oberster Rat*, S. 615f.

<sup>137</sup> So etwa Claude, *Swords*, S. 49; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 35f.; Henig, *The League of Nations*, S. 1; Housden, *The League of Nations*, S. 29.

<sup>138</sup> Vgl. Claude, *Swords*, S. 37; Walters, *A History*, S. 17-23, 27-29; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 36-41; Henig, *The League of Nations*, S. 10-23; Armstrong u.a., *From Versailles to Maastricht*, S. 8f., 13f.; Egerton, *Collective Security*, S. 502; Couveinhes-Matsumoto, *Les travaux préparatoires*, S. 11-14.

<sup>139</sup> Am 5.1.1918 formulierte Lloyd George in einer Rede vor Gewerkschaftsvertretern in London eines der britischen Kriegsziele wie folgt: „[...] we must seek by the creation of some international organization to limit the burden of armaments and diminish the probability of war.“ Im letzten von Wilsons 14 Punkten vom 8.1.1918 hiess es wiederum: „A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.“ Zit. nach Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 38. Vgl. Bennett, *International Organizations*, S. 25; Housden, *The League of Nations*, S. 30f.; Clavin, *Europe*, S. 326.

<sup>140</sup> Vgl. Couveinhes-Matsumoto, *Les travaux préparatoires*, S. 24.



und prioritär behandelt werden solle, womit er den Weg für die Entstehung der ersten universalen Staatenorganisation ebnete.<sup>141</sup> Auf der Basis eines amerikanisch-britischen Entwurfs arbeitete eine Sonderkommission der Friedenskonferenz die rechtliche Grundlage des Völkerbundes aus, die Satzung (*Pacte/Covenant*).<sup>142</sup> Diese wurde vom Plenum der Konferenz am 28. April 1919 angenommen und fand schliesslich entsprechend Wilsons Wunsch in jeden der Friedensverträge Eingang.<sup>143</sup> Mit der Unterzeichnung des ersten der Friedensverträge, des Vertrags zwischen den Alliierten und Assoziierten Mächten und dem Deutschen Reich im Schloss von Versailles am 28. Juni 1919, wurde gleichzeitig die Satzung des Völkerbundes als Teil dieses Vertrags völkerrechtlich besiegelt. Am 10. Januar 1920 trat mit dem Versailler Vertrag auch die Völkerbundsatzung in Kraft. Der 10. Januar 1920 markiert somit das Geburtsdatum des Völkerbundes.<sup>144</sup>

Die folgenden Seiten geben einen Überblick über die Strukturen, die Arbeitsweise und die Satzung des Völkerbundes, wobei betreffend die Satzung lediglich diejenigen Artikel Berücksichtigung finden, welche im Hinblick auf die Sicherheit der Mitgliedstaaten entscheidend waren. Damit sollen der institutionelle Rahmen und die rechtlichen Grundlagen für das Wirken der Tschechoslowakei im Völkerbund und als Völkerbundmitglied definiert werden.

## **2.2.1 Struktur und Arbeitsweise des Völkerbundes**

Die institutionelle Grundstruktur des Völkerbundes war in Art. 2 bis 7 der Satzung umrissen. Art. 2 nannte als zentrale Organe des Völkerbundes eine Versammlung (*Assemblée/Assembly*), einen Rat (*Conseil/Council*) und ein ständiges Sekretariat (*Secrétariat/Secretariat*).<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> Vgl. Clavin, *Europe*, S. 326; Henig, *The League of Nations*, S. 30f.

<sup>142</sup> Die Satzung ist im französischen und englischen Wortlaut abgedruckt in *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 1, 1920-1927, S. 16-39. Eine knappe Zusammenfassung bietet Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 45-62. Detaillierte Kommentare zu den einzelnen Artikeln finden sich bei Schücking/Wehberg, *Die Satzung*, sowie Kolb, *Commentaire sur le pacte*.

<sup>143</sup> Vgl. Henig, *The League of Nations*, S. 32-42; Armstrong u.a., *From Versailles to Maastricht*, S. 14-18; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 44; Housden, *The League of Nations*, S. 33f.

<sup>144</sup> Vgl. Schücking/Wehberg, *Die Satzung*, S. 25f.; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 44f.; Claude, *Swords*, S. 37f.

<sup>145</sup> Zu Zusammensetzung, Kompetenzen und Arbeitsweise der drei zentralen Völkerbundorgane siehe insbesondere *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 1, 1920-1927, S. 47-87; *Société des Nations: Petit manuel*, S. 68-103; *Société des Nations: Dix ans de coopération*, S. 15-22. Die Ausführungen dieses Kapitels stützen sich im Wesentlichen auf diese Publikationen.

Die Versammlung<sup>146</sup> war das Organ aller Mitgliedstaaten des Völkerbundes, eine Art internationales Parlament.<sup>147</sup> Jeder Mitgliedstaat war in der Versammlung mit drei Delegierten seiner Wahl vertreten und verfügte über eine Stimme (Art. 3 Abs. 4).<sup>148</sup> So schwankte die Zahl der in der Versammlung vertretenen Staaten zwischen 42 im Jahr 1920 und 60 im Jahr 1934.<sup>149</sup> Während die Satzung die Intervalle des Zusammentretens der Versammlung offen liess (Art. 3 Abs. 2), beschloss die Versammlung an ihrer ersten Session Ende 1920, jedes Jahr am ersten Montag des Septembers in Genf zur ordentlichen Session zusammenzukommen. Diese dauerte je nach Traktanden drei bis vier Wochen. Darüber hinaus musste auf Wunsch eines oder mehrerer Staaten eine ausserordentliche Session einberufen werden, sofern dem Wunsch die Mehrheit aller Mitgliedstaaten zustimmte.<sup>150</sup>

In den Zuständigkeitsbereich der Versammlung fielen alle Fragen, welche in den Tätigkeitsbereich des Völkerbundes fielen oder den Weltfrieden berührten (Art. 3 Abs. 3). Ferner entschied die Versammlung über Änderungen der Satzung, die Aufnahme neuer Mitglieder in den Völkerbund sowie die Zusammensetzung des Rates.<sup>151</sup> Die Traktandenliste, welche vom Generalsekretär erstellt und vom Rat gutgeheissen wurde, umfasste gemeinhin die Diskussion und Annahme des Berichts des Rates über die Aktivitäten des Völkerbundes im vergangenen Jahr sowie Fragen, welche von vorangehenden Versammlungen, vom Rat oder von einzelnen Mitgliedstaaten auf die jeweilige Tagesordnung gestellt wurden.<sup>152</sup>

Zu Beginn einer Session wählte das Plenum aus seiner Mitte einen Präsidenten, sechs Vizepräsidenten und setzte Kommissionen ein. Entsprechend den Tätigkeitsbereichen hatte jede Versammlung in der Regel sechs Kommissionen, in welche jeder Teilnehmerstaat einen Delegierten entsenden konnte. Die aus sicherheitspolitischer Sicht relevanten

---

<sup>146</sup> Zur Versammlung siehe Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 47-52; Société des Nations: Petit manuel, S. 68-78; Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 15-17; Jaberg, Systeme kollektiver Sicherheit, S. 441-443; Balmond, Article 3, S. 166-170.

<sup>147</sup> Housden, The League of Nations, S. 13.

<sup>148</sup> Die Delegationen durften neben den drei Hauptdelegierten auch Ersatzdelegierte sowie Experten (z.B. technische oder juristische) umfassen. Siehe Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 47; Société des Nations: Petit manuel, S. 68.

<sup>149</sup> Vgl. Gerbet u.a., Société des Nations, S. 384f. Während in den ersten vier Jahren des Völkerbundes sich nur ein halbes Dutzend Staaten von Regierungsmitgliedern in der Versammlung vertreten liessen, waren es 1924 bereits deren 20. Diese Zahl stieg in den Folgejahren kontinuierlich an. Siehe dazu Gerbet u.a., Société des Nations, S. 44.

<sup>150</sup> Vgl. Gerbet u.a., Société des Nations, S. 39, 44; Balmond, Article 3, S. 169f. Die Versammlung tagte bis und mit der 16. Session vom Herbst 1935 in der Salle de la Réformation, danach im neu erbauten Palais des Nations, dem heutigen europäischen Sitz der Vereinten Nationen.

<sup>151</sup> Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 47f.; Société des Nations: Petit manuel, S. 68f., 72f.

<sup>152</sup> Zur Arbeitsweise der Völkerbundversammlung siehe Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 49-52; Société des Nations: Petit manuel, S. 73-77; LND C.356(1).M.158(1).1923.V. Rules of Procedure of the Assembly, Genf, 27.10.1923.

Kommissionen waren die Kommission für konstitutionelle und rechtliche Fragen (Erste Kommission), für Abrüstung (Dritte Kommission) sowie für politische Fragen (Sechste Kommission).<sup>153</sup> Ähnlich einem nationalen Parlament bestand die Aufgabe einer Kommission darin, die ihr zugeteilten Fragen zu erörtern und zuhanden des Plenums Bericht über das Ergebnis ihrer Arbeit samt Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu erstatten, wofür jeweils ein Berichterstatter ernannt wurde. Für die Behandlung von Teilfragen oder Teilaufgaben konnten die Kommissionen wiederum Subkommissionen bzw. Subkomitees einsetzen. Sozusagen als Klammer dieser komplexen Struktur und lenkende Zentrale einer jeden Versammlung fungierte das Büro, auch Generalkommission genannt (*Bureau / General Committee*), welches sich aus dem Präsidenten der Versammlung, den sechs Vizepräsidenten sowie den Vorstehern der Kommissionen zusammensetzte.

Während in den Kommissionen Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefällt werden konnten,<sup>154</sup> galt im Plenum grundsätzlich die Einstimmigkeitsregel, wobei Enthaltungen bei der Stimmenauszählung nicht berücksichtigt wurden. Eine einfache oder qualifizierte Mehrheit der anwesenden Staaten genügte bei Verfahrensfragen, Personenwahlen, der Bestellung der nicht-ständigen Ratssitze sowie der Aufnahme neuer Staaten in den Völkerbund. Zudem kam bereits in der ersten Session der Versammlung 1920 die Praxis auf, neben einstimmig zu fällenden, die Staaten bindenden Beschlüssen mit einfachem Mehr Wünsche bzw. Empfehlungen (*voeux/recommendations*) zu äussern.<sup>155</sup> Mit Ausnahme der Wahl von Personen oder Staaten, wurden alle Beschlüsse in offener Abstimmung gefällt,<sup>156</sup> was einerseits die Transparenz erhöhte, andererseits das Abstimmungsverhalten beeinflussen konnte. Dieser Umstand ist insbesondere für die Plenarsitzungen der Versammlung zu berücksichtigen, welche stets öffentlich waren.

Wesentlich kleiner als die Versammlung war der Rat des Völkerbundes.<sup>157</sup> Während der Rat in der Tradition der Grossmächtekonferenzen des 19. Jahrhunderts ursprünglich als Gremium der alliierten Hauptmächte USA, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Japan gedacht war, sicherten sich bereits an der Pariser Friedenskonferenz auch die kleineren Staaten eine Vertretung im Rat, obschon im Gegensatz zu den Grossmächten eine

---

<sup>153</sup> Die restlichen drei Kommissionen befassten sich mit technischen, finanziellen sowie sozialen und humanitären Fragen. In den Versammlungen der Jahre 1932 bis 1935 wurde wegen der gleichzeitig tagenden Abrüstungskonferenz keine Abrüstungskommission eingesetzt.

<sup>154</sup> Vgl. Bennett, *International Organizations*, S. 31; Bartolini, *Article 5*, S. 244f.

<sup>155</sup> Vgl. Dunbabin, *The League*, S. 431; Bartolini, *Article 5*, S. 220f., 228f., 231f., 237-240.

<sup>156</sup> Zur Wahl- und Abstimmungsprozedur siehe *Société des Nations: Petit manuel*, S. 60-62, 76f.

<sup>157</sup> Zum Rat siehe *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 1, 1920-1927, S. 52-69; *Société des Nations: Petit manuel*, S. 79-96; *Société des Nations: Dix ans de coopération*, S. 17-20; Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit*, S. 443-445.

zahlenmässig begrenzte und rotierende. Da die USA schliesslich dem Völkerbund nicht beitraten,<sup>158</sup> umfasste der Rat 1920 vier ständige (Frankreich, Grossbritannien, Italien und Japan) und ebenso viele nichtständige Mitglieder mit einem Delegierten und einer Stimme pro Staat. Darüber hinaus konnte der Rat Staaten, welche nicht Mitglieder des Rates waren, in den Rat einladen, wenn dort Fragen zur Debatte standen, welche diesen Staat besonders tangierten.

Die Zahl der ständigen und nichtständigen Sitze bestimmten Rat und Versammlung zusammen, über die Zuteilung der nichtständigen Sitze auf einzelne Staaten sowie die Dauer der Mandate entschied mit qualifizierter Mehrheit die Versammlung alleine.<sup>159</sup> Da Deutschland und der Sowjetunion beim Beitritt zum Völkerbund 1926 respektive 1934 ein ständiger Ratssitze gewährt wurde, stieg die Zahl der ständigen Ratssitze bis 1935 auf sechs, um nach dem Austritt Deutschlands und Japans aus dem Völkerbund 1935 erneut auf vier, nach dem Austritt Italiens 1937 gar auf drei zu sinken. Die Zahl der nichtständigen Ratssitze wurde 1922 von vier auf sechs, 1926 auf neun, 1936 schliesslich auf elf erhöht.<sup>160</sup> Die „kleineren“ Staaten erlangten im Rat somit bereits im dritten Jahr des Völkerbundes das zahlenmässige, wenn auch nicht das politische Übergewicht.

Eine Besonderheit des Völkerbundes war, dass die Satzung dem Rat dieselben Kompetenzen zusprach wie der Versammlung (Art. 4 Abs. 4). Wie die Kompetenzabgrenzung bzw. das Zusammenspiel zwischen Rat und Versammlung in der Praxis auszusehen hatte, war entweder für einzelne Frage geregelt oder wurde jeweils ad hoc entschieden.<sup>161</sup> Obgleich Rat und Versammlung de jure gleichgestellt waren, besass de facto der Rat gegenüber der Versammlung grösseren Handlungsspielraum und mehr Einflussmöglichkeiten, dies nicht nur aufgrund der Zusammensetzung, sondern auch dank der häufigeren Sessionen.<sup>162</sup> Während nämlich in der Satzung lediglich festgelegt war, dass der Rat mindestens einmal im Jahr in Genf oder an einem anderen Ort seiner Wahl zusammentreten muss (Art. 4 Abs. 3), wurden bereits in den ersten Jahren des Völkerbundes vier bis fünf ordentliche Ratssessionen im Jahr zur Regel.<sup>163</sup> Gerade im

---

<sup>158</sup> Der Versailler Vertrag und mit ihm die Völkerbundsatzung erreichten in zwei schicksalhaften Abstimmungen des amerikanischen Senats am 19.11.1919 und 19.3.1920 nicht die für die Ratifikation notwendige Mehrheit. Siehe dazu Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 63.

<sup>159</sup> Bis 1926 wählte die Versammlung die nichtständigen Ratsmitglieder jeweils für ein Jahr. Ab Herbst 1926 wurden dann jährlich drei der nichtständigen Sitze für drei Jahre besetzt. Zudem konnte die Versammlung nichtständige Ratsmitglieder nach Ablauf des dreijährigen Mandats erneut für weitere drei Jahre in den Rat wählen, wobei höchstens drei solcher wiederwählbaren (oder auch halbständigen) Ratsmitglieder gleichzeitig im Rat sitzen durften. Zur Regelung der Zusammensetzung und Bestellung des Rates siehe *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 1, 1920-1927, S. 52-54; *Société des Nations: Petit manuel*, S. 80-84.

<sup>160</sup> Vgl. *Société des Nations: Petit manuel*, S. 79f.; Gerbet u.a., *Le rêve*, S. 31f.

<sup>161</sup> Vgl. Starita, *Article 2*, S. 122-128; Balmond, *Article 3*, S. 170f.; Balmond, *Article 4*, S. 190-199.

<sup>162</sup> Vgl. Balmond, *Article 4*, S. 195-197.

<sup>163</sup> Vgl. Walters, *A History*, S. 297.

zentralen Aufgabenbereich des Völkerbundes – der Friedenswahrung, Streitschlichtung und Abrüstung – fiel dem Rat die grössere und entscheidende Rolle zu.<sup>164</sup> Wie in der Versammlung mussten abgesehen von prozeduralen Fragen und Personenwahlen auch im Rat Beschlüsse einstimmig gefällt werden. Ebenfalls waren die Ratssitzungen im Prinzip öffentlich, jedoch konnte der Rat jederzeit beschliessen, geschlossen zu tagen.<sup>165</sup>

Während Versammlung und Rat als politische Gremien Entscheidungskompetenz besaßen, bildete das Sekretariat die administrative Zentrale der Weltorganisation.<sup>166</sup> Es war in erster Linie das Sekretariat in Genf, welches dem Völkerbund dessen permanenten Charakter gab.<sup>167</sup> Die Hauptaufgabe des Sekretariats bestand darin, die Arbeit von Rat und Versammlung vorzubereiten, zu koordinieren und zu begleiten, die Umsetzung der Beschlüsse von Rat und Versammlung zu kontrollieren sowie die Verbindung zu den Mitgliedstaaten des Völkerbundes zu unterhalten.<sup>168</sup> An der Spitze des Sekretariats stand der Generalsekretär (*Secrétaire général / Secretary-General*).<sup>169</sup> Diesem oblag es, unter Wahrung des Approbationsrechts des Rates und der Rücksicht auf eine angemessene Vertretung der Mitgliedstaaten das gesamte Personal des Sekretariats zu bestellen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats, deren Zahl von anfänglich 190 auf rund 700 im Jahre 1931 anstieg,<sup>170</sup> galten nicht als Vertreter ihres Herkunftsstaates, sondern hatten den Status internationaler Funktionäre und waren als solche einzig gegenüber dem Generalsekretär verantwortlich.<sup>171</sup> Das Sekretariat entwickelte mit den Jahren eine komplexe Struktur, welche neben den Büros des Generalsekretärs, seines Stellvertreters und der drei Unter-Generalsekretäre 15 Sektionen zu den einzelnen Arbeitsbereichen des Völkerbundes umfasste. Für Sicherheitsfragen waren drei Sektionen von Bedeutung: die Politische, die Juristische und die Sektion für Abrüstung.<sup>172</sup>

---

<sup>164</sup> Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 55-57; Société des Nations: Petit manuel, S. 69, 72f., 84-86; Siotis, The Institutions of the League of Nations, S. 23f.; Bennett, International Organizations, S. 32, Northedge, The League of Nations, S. 50; Jæger, Systeme kollektiver Sicherheit, S. 444; Steiger, Die Nachkriegsordnung, S. 13; Balmond, Article 4, S. 197f.

<sup>165</sup> Zu Arbeitsweise des Völkerbundesrates siehe Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 62f.; Société des Nations: Petit manuel, S. 86-90. Die Sitzungsprotokolle wurden immer veröffentlicht, auch von den nicht-öffentlichen Sitzungen. Siehe Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 20.

<sup>166</sup> Zum Sekretariat siehe Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 69-87; Société des Nations: Petit manuel, S. 97-103; Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 20-22.

<sup>167</sup> Vgl. Housden, The League of Nations, S. 14.

<sup>168</sup> Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 86; Société des Nations: Petit manuel, S. 100-102; Starita, Article 2, S. 119.

<sup>169</sup> Der erste Generalsekretär, der Brite Eric Drummond (1920-1933), war bereits in der Satzung designiert. Seine Nachfolger, der Franzose Joseph Avenol (1933-1940) und der Ire Seán Lester (1940-1946), wurden durch den Rat ernannt und durch die Versammlung mit einfachem Mehr bestätigt.

<sup>170</sup> Gerbet u.a., Le rêve, S. 39.

<sup>171</sup> Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 69f.; Société des Nations: Petit manuel, S. 97-100.

<sup>172</sup> Zur Organisation des Sekretariats siehe knapp Société des Nations: Petit manuel, S. 102f., sowie detailliert Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 75-85.

Neben den genannten drei zentralen Organen waren für die Tätigkeit des Völkerbundes weitere, durch den Rat oder die Versammlung für spezifische, meist beratende und vorbereitende Aufgaben eingesetzte und dem Rat oder der Versammlung untergeordnete Organe wichtig, wie für die Sicherheitsfrage noch zu sehen sein wird.<sup>173</sup>

## 2.2.2 Die Völkerbundsatzung und die Sicherheit der Mitgliedstaaten

Den rechtlichen Rahmen und die Basis für das Wirken des Völkerbundes bzw. von dessen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Friedenssicherung und kollektiven Sicherheit lieferten in erster Linie Art. 10 bis 17 der Satzung (siehe Anhang 1). Diese Artikel umschrieben die Rechte und Pflichten eines jeden Mitglieds sowie der Organe der neuen Weltorganisation auf dem weiten Feld von Frieden und Krieg.

Art. 10 verpflichtete die Mitgliedstaaten des Völkerbundes, die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit aller Völkerbundmitglieder zu achten und gegen jeden äusseren Angriff zu wahren. Sollte es zu einem Angriff auf die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit eines Völkerbundmitglieds kommen oder ein derartiger Angriff drohen, war der Rat angehalten, über die Mittel zu befinden, durch welche die Erfüllung der Garantieverpflichtung sichergestellt würde.<sup>174</sup> Auch wenn die gemäss Art. 10 gefassten Beschlüsse des Rates lediglich als Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gedacht waren,<sup>175</sup> stellte gemäss Gary Ostrower Art. 10 den ersten Rechtstext über kollektive Sicherheit in der Geschichte dar,<sup>176</sup> sah auch Wilson selber in ihm die radikalste Abkehr von der bisherigen Praxis internationaler Politik.<sup>177</sup> Die Völkerbundmitglieder sollten nicht mehr nur um ihre eigene Sicherheit besorgt sein, sondern neu auch um die Sicherheit eines jeden der anderen Mitglieder.<sup>178</sup>

Noch deutlicher als in Art. 10 kommt das Prinzip der kollektiven Sicherheit in Art. 11 zum Ausdruck.<sup>179</sup> In dessen Abs. 1 wurden jeder Krieg und jede Kriegsdrohung zu einer Angelegenheit des gesamten Völkerbundes erklärt und dieser angehalten, in solchen Fällen geeignete Massnahmen zum Schutz des Friedens zu treffen. Auch wenn der Völkerbund

---

<sup>173</sup> Vgl. Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 22-24; Starita, Article 2, S. 137-149.

<sup>174</sup> Vgl. Société des Nations: Petit manuel, S. 141f.; Verdebout, Article 10, S. 426-435. Weder der englische (*the Council shall advise upon the means*) noch der französische (*le Conseil avise aux moyens*) Wortlaut der entsprechenden Stelle lassen eine eindeutige deutsche Übersetzung der Pflichten des Rates zu.

<sup>175</sup> Vgl. Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 465.

<sup>176</sup> Ostrower, The League of Nations, S. 17.

<sup>177</sup> Vgl. Steiner, The League of Nations, S. 41.

<sup>178</sup> Vgl. Paech/Stuby, Völkerrecht, S. 151; Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 463f.

<sup>179</sup> Vgl. Kolb, Article 11, S. 469.

als Ganzes angesprochen war, oblag es in der Praxis dem Rat, derartige Massnahmen zu beschliessen, da es der Rat war, den bei Krieg oder Kriegsgefahr der Generalsekretär auf Gesuch eines Mitgliedstaats sofort einzuberufen hatte.<sup>180</sup> Darüber hinaus gab Art. 11 Abs. 2 jedem Völkerbundmitglied das Recht, den Rat oder die Versammlung über internationale Umstände in Kenntnis zu setzen, welche die guten Beziehungen zwischen Staaten und den Frieden beeinträchtigen könnten.

Um die in Art. 10 und 11 genannten Situationen erst gar nicht entstehen zu lassen, befassten sich die Art. 12 bis 15 mit der friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten.<sup>181</sup> In Art. 12 Abs. 1 kamen die Völkerbundmitglieder zunächst grundsätzlich überein, alle Streitfragen, die einen Bruch zwischen ihnen herbeiführen könnten, auf friedlichem Wege zu bereinigen. Die für die Streitbeilegung ursprünglich vorgesehenen Methoden des Schiedsverfahrens oder einer Prüfung durch den Völkerbundrat wurden 1924 durch die gerichtliche Regelung ergänzt, wofür grundsätzlich der gemäss Art. 14 der Satzung 1922 in Den Haag eingerichtete Ständige Internationale Gerichtshof zuständig sein sollte. Während Art. 12 somit die Pflicht begründete, zwischenstaatliche Streitigkeiten friedlich beizulegen, überliess er es den Staaten, welchen der drei genannten Wege sie hierfür einschlagen würden. Art. 13 Abs. 2 empfahl lediglich, bei völkerrechtlichen Streitfragen (z.B. betreffend Auslegung eines Vertrags oder Verletzung einer internationalen Verpflichtung) das Schieds- oder Gerichtsverfahren anzuwenden. Sollten sich die Streitparteien auf eines dieser Verfahren einigen, mussten sie und alle übrigen Völkerbundmitglieder einerseits dem Spruch des Schiedsgerichts bzw. dem Urteil des Gerichtshofs Folge leisten, durften andererseits nicht gegen einen Staat zum Krieg schreiten, welcher dieser Verpflichtung nachgekommen war (Art. 13 Abs. 4). Sollte hingegen keiner der in Art. 13 genannten Wege eingeschlagen werden, galt es, die Streitsache dem Völkerbundrat zu unterbreiten, welcher wiederum die Möglichkeit hatte, die ganze Angelegenheit an die Völkerbundversammlung zu delegieren (Art. 15 Abs. 9). Im Gegensatz zum Rechtsverfahren nach Art. 13, mit dem sich alle Streitparteien einverstanden erklären mussten, genügte für die Einleitung eines Verfahrens vor dem Rat bzw. vor der Versammlung das Gesuch einer der Streitparteien.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Vgl. Kolb, Article 11, S. 518-525, 530. Theoretisch war der Rat in der Wahl der Massnahmen frei, solange diese dem Zweck der Wahrung des Friedens dienten und nicht gegen andere Bestimmungen der Satzung versties. Praktisch jedoch setzte die allgemein gültige Auslegung, wonach Beschlüsse nach Art. 11 die Zustimmung nicht nur aller Ratsmitglieder, sondern auch der Konfliktparteien bedürfen, dem Rat enge Grenzen.

<sup>181</sup> Siehe dazu Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 29-34.

<sup>182</sup> Vgl. Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 31f.; Société des Nations: Petit manuel, S. 132; Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 510f.

Das Verfahren der Streitbeilegung im Rat (bzw. in der Versammlung) regelte Art. 15,<sup>183</sup> wobei zwei Phasen zu unterscheiden sind: Zunächst war der Rat angehalten, den Streit durch Vermittlung zwischen den Parteien zu schlichten zu suchen. Sollte dies nicht gelingen, hatte der Rat einen Bericht mit einem Lösungsvorschlag zu erstellen und zu veröffentlichen. Ungeachtet seines Umfangs wies auch Art. 15 wie bereits die vorangehenden Artikel zahlreiche Schwachstellen und Schlupflöcher auf. So war der Ratsbericht als nicht bindender Vorschlag gedacht, konnte darin der Rat den Streitparteien eine Lösung lediglich empfehlen, nicht aber aufzwingen. Die einstimmige Annahme des Berichts im Rat verpflichtete zwar die Völkerbundmitglieder, nicht gegen eine Streitpartei zum Krieg zu schreiten, welche dem im Ratsbericht enthaltenen Vorschlag entsprach (Art. 15 Abs. 6). Sollte der Bericht jedoch vom Rat nicht einstimmig angenommen oder aber von keiner der Streitparteien akzeptiert werden,<sup>184</sup> waren nach Ablauf einer Wartefrist von drei Monaten alle Völkerbundmitglieder frei, jegliche Massnahmen zu ergreifen, welche sie für die „Aufrechterhaltung von Recht und Gerechtigkeit“ für notwendig erachten würden (Art. 15 Abs. 7) – Krieg mit eingeschlossen.<sup>185</sup>

Es war aber nicht nur Art. 15, welcher den Mitgliedstaaten des Völkerbundes die Möglichkeit beliess, zu einem legalen, mit den Bestimmungen der Satzung in Einklang stehenden Krieg zu schreiten. Wie gesehen, versprachen die Völkerbundmitglieder, keinen Krieg gegen einen Staat zu führen, welcher dem Entscheid eines internationalen (Schieds)Gerichts nachkommen würde (Art. 13 Abs. 4). Darüber hinaus untersagte Art. 12 Abs. 1 den Rückgriff auf Krieg während eines laufenden Verfahrens vor dem Rat oder einem internationalen (Schieds)Gericht sowie bis zu drei Monate nachdem der Rat seinen Bericht (einstimmig oder mit Mehrheit) angenommen oder das Gericht einen Entscheid gefällt hatte. Dies bedeutete umgekehrt, dass die Satzung implizit erlaubte, nicht nur dann Krieg zu führen, sollte ein Ratsbericht oder ein Gerichtsurteil nicht zustande kommen, sondern auch drei Monate nach dem Zustandekommen eines Ratsberichts oder eines Gerichtsurteils militärisch gegen einen Staat vorzugehen, der dem Ratsberichts oder dem Gerichtsurteil nicht nachkommen würde, vorausgesetzt, die Unabhängigkeit und territoriale Integrität dieses Staates blieben im Sinne von Art. 10 der Satzung gewahrt.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> Siehe Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 32f.; Société des Nations: Petit manuel, S. 132-136.

<sup>184</sup> Beim Verfahren in der Versammlung musste der Bericht durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten sowie von allen Ratsmächten ausschliesslich der Streitparteien angenommen werden (Art. 15 Abs. 10).

<sup>185</sup> Vgl. Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 32f.; Société des Nations: Petit manuel, S. 135; Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 595-598; Paech/Stuby, Völkerrecht, S. 153f.

<sup>186</sup> Vgl. Société des Nations: Petit manuel, S. 139-142; Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 31; Northedge, The League of Nations, S. 59f.; Kolb, Article 11, S. 478.



Mit dem Fall eines Krieges jenseits des legalen Rahmens der Satzung befasste sich Art. 16 – der sogenannte Sanktionsartikel. In Abs. 1 war zu lesen, dass ein Völkerbundmitglied, welches ungeachtet der in Art. 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zum Krieg schreiten würde, dergestalt betrachtet werde, als hätte es einen Krieg gegen alle anderen Mitglieder begangen, und letztere sich verpflichten, sofort alle Handels- und Finanzbeziehungen mit dem Rechtsbrecher zu kappen. Über diese nicht-militärischen Massnahmen hinaus hatte gemäss Abs. 2 der Rat den Mitgliedstaaten Empfehlungen betreffend ihren Beitrag zu den Streitkräften zu machen, mit welchen die Achtung der Satzung sichergestellt werden sollte. Abs. 3 hielt die Mitgliedstaaten zusätzlich an, sich bei der Anwendung von Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegenseitig zu unterstützen, sich bei allfälligen Retorsionsmassnahmen des Aggressors beizustehen sowie den Transit von Streitkräften, die an einer kollektiven Aktion im Sinne von Abs. 2 teilnehmen, über ihr Staatsgebiet zu ermöglichen.

Mit Art. 17 war schliesslich auch an Streitigkeiten gedacht, in welche Nicht-Mitglieder des Völkerbundes involviert wären. In solchen Fällen musste der Völkerbundrat auf der Basis eines einstimmigen Beschlusses das Nicht-Mitglied bzw. die Nicht-Mitglieder auffordern, für die Beilegung der Streitigkeit die Regeln zu akzeptieren, welche gemäss Satzung für Völkerbundmitglieder galten. Sollte der Aufforderung des Rates entsprochen werden, würden sich die Bestimmungen der Art. 12 bis 16 auch auf die Nicht-Mitglieder unter den Streitparteien beziehen, was am Ende Sanktionen gemäss Art. 16 gegen ein Nicht-Mitglied zur Folge haben könnte. Art. 16 sollte auch dann zum Tragen kommen, wenn ein Nicht-Mitglied die Aufforderung des Rates ablehnen und zum Krieg gegen einen Mitgliedstaat des Völkerbundes schreiten würde.<sup>187</sup>

Überblickt man die hier erläuterten Artikel der Völkerbundsatzung, so wird deutlich, wo die Stärken und Schwächen des Völkerbundes als Organisation von Frieden und Sicherheit lagen. Auf der einen Seite stellten Art. 10, 11 und 16 den ersten Versuch dar, das Prinzip der kollektiven Sicherheit in der Praxis der internationalen Beziehungen umzusetzen, wurden den Staaten zudem mit dem Verfahren vor einem internationalen Gericht oder dem Rat neue Wege der friedlichen Streitbeilegung angeboten. Auf der anderen Seite waren aber gerade diese, für den Wert des Völkerbundes im Bereich von Frieden und Sicherheit entscheidenden Instrumente – friedliche Streitbeilegung und kollektive Sicherheit – nur rudimentär ausgebildet. Dies begann damit, dass die Satzung kein absolutes, sondern lediglich ein partielles Kriegsverbot kannte, indem der Rückgriff auf Krieg an bestimmte Bedingungen und Fristen geknüpft, verfahrensrechtlich verzögert, aber nicht völlig

---

<sup>187</sup> Vgl. Société des Nations: Petit manuel, S. 137f.; Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 641f.

verboten war.<sup>188</sup> Des Weiteren war vieles unverbindlich, lediglich als Empfehlung gedacht. Zwar mussten Staaten eine Streitsache mindestens dem Rat unterbreiten, konnten dann aber die Beschlüsse des Rates ignorieren. Gegen einen solchen widerspenstigen Staat durften die anderen zwar legal Krieg führen, mussten aber nicht. Im Falle eines illegalen Krieges wiederum waren die Völkerbundmitglieder gemäss Art. 16 lediglich zu Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen den Aggressor verpflichtet, wohingegen sie frei entscheiden konnten, inwieweit sie der Empfehlung des Rates betreffend militärische Massnahmen nachkommen.<sup>189</sup> Schliesslich liess die Satzung wichtige Fragen unbeantwortet oder war derart vage formuliert, dass sie unterschiedlich ausgelegt werden konnte. So blieb es unklar, wer über das Vorliegen einer Aggression gemäss Art. 10 oder eines illegalen Krieges gemäss Art. 16 sowie den Aggressor, damit über die Pflicht bzw. das Recht zu Sanktionen zu entscheiden habe, ob die einzelnen Mitgliedstaaten individuell oder der Rat als Kollektiv, und wie schnell im zweiten Fall der Rat zu beschliessen hätte. Das Problem der Fristen war ein weiterer Punkt, der in der Satzung mangelhaft gelöst war. Während sich die Art. 10, 11 und 16 darüber ausschwiegen, innerhalb welcher Zeitspanne der Rat bei einer Aggression oder einem Risiko einer Aggression zusammenkommen und zu beschliessen habe, finden sich für die friedliche Streitbeilegung zwar zeitliche Angaben, diese wurden jedoch kaum Krisensituationen gerecht: So musste der Rat seinen Bericht bis spätestens sechs Monate nach dem Datum erstellen, an dem er mit einem Streitfall befasst worden war, ein Spruch eines Schiedsgerichts oder ein Urteil des Internationalen Gerichtshofs wiederum hatte innerhalb einer „vernünftigen Frist“ zu erfolgen (Art. 12 Abs. 2).

Angesichts dieser Mängel ist das Urteil, welches Inis Claude über die Satzung fällt, verständlich:

The Covenant was far from a perfect design for collective security. It imposed inadequate legal restrictions upon potential aggressors and exacted insufficient commitments for enforcement action from member states. The League which it created was deficient in legal authority and practical competence for making the international decisions required for the management of a collective security system.<sup>190</sup>

In diesem Sinne bezeichnet auch Sally Marks das Ergebnis der Arbeit an der Satzung 1919 als „collective security riddled with loopholes“.<sup>191</sup> Die Völkerbundsatzung war in ihrer ursprünglichen Form objektiv betrachtet nicht dazu angetan, die Sicherheit der

---

<sup>188</sup> Vgl. Niedhart, Internationale Beziehungen, S. 30; Schöbener, Die Nachkriegsordnung, S. 55f., 71.

<sup>189</sup> Vgl. Société des Nations: Petit manuel, S. 145f.; Morgenthau, Politics, S. 300f.; Verdebout, Article 10, S. 433f.

<sup>190</sup> Claude, Swords, S. 240f.

<sup>191</sup> Marks, The Ebbing, S. 88.

Mitgliedstaaten zu garantieren. Wie sich zu dieser Frage der tschechoslowakische Aussenminister Edvard Beneš stellte, soll in einem späteren Kapitel genauer beleuchtet werden.

## 2.3 Die Erste Tschechoslowakische Republik und der Völkerbund

Die Entstehung der Ersten Tschechoslowakischen Republik verlief in etwa parallel zur Genese des Völkerbundes. Obgleich rechtlich unterschiedliche Gebilde, waren beide ein Ergebnis des Ersten Weltkrieges, erlangten beide an der Pariser Friedenskonferenz ihre endgültige Gestalt. Dabei war die Geschichte des tschechoslowakischen Staates und der Weltorganisation von Anfang an miteinander verknüpft. So war die ČSR aufgrund ihres Status einer mit den Kriegsalliierten assoziierten Macht und damit eines Signatarstaats des Versailler Vertrags im Anhang zur Völkerbundsatzung als eines der 45 ursprünglichen Mitglieder (*Membres originaires / Original Members*) des Völkerbundes aufgeführt.<sup>192</sup> Da die Satzung, wie erwähnt, in die Pariser Friedensverträge integriert war, stimmte Beneš mit seiner Unterschrift unter den ersten dieser Verträge, den Versailler Vertrag vom 28. Juni 1919, im Namen der Prager Regierung auch der Satzung des Völkerbundes zu, begann schliesslich mit der Ratifikation des Versailler Vertrags durch Staatspräsident Masaryk am 10. November 1919 offiziell die Mitgliedschaft der ČSR in der neuen Weltorganisation.<sup>193</sup>

Dieses Kapitel beleuchtet zunächst die Entstehungs- und Gründungszeit des Völkerbundes im Ersten Weltkrieg und an der Pariser Friedenskonferenz. Hierbei interessieren die Haltung der tschechoslowakischen politischen Entscheidungsträger zur Idee eines Zusammenschlusses souveräner Staaten sowie das Verhalten, welches die tschechoslowakischen Vertreter an der Friedenskonferenz in der Frage des Völkerbundes an den Tag legten. Beides soll bereits eine erste Antwort auf die Bedeutung des Völkerbundes für die ČSR und den Stellenwert in der tschechoslowakischen Aussenpolitik geben. Anschliessend wird die 19-jährige Mitgliedschaft der Ersten Republik im Völkerbund unter die Lupe genommen und gefragt, wie diese in der Praxis ausgestaltet wurde: Wie sah der institutionelle und personelle Rahmen der Mitgliedschaft aus? Welche Organe, welche Personen waren für die Völkerbundpolitik der ČSR massgebend? Wie sah es mit der Vertretung der ČSR in den Organen des Völkerbundes aus? Abschliessend gilt es, einen ersten Blick auf die Sicherheitsfrage zu werfen. In einer Art Bestandsaufnahme aus den ersten Lebensjahren der ČSR und des Völkerbundes soll untersucht werden, wie Aussenminister Beneš die Bedeutung der neuen Weltorganisation für den jungen tschechoslowakischen Staat sah und einschätzte.

---

<sup>192</sup> Siehe Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 38f.

<sup>193</sup> Vgl. Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 174, 200.

### **2.3.1 Die tschechoslowakischen politischen Entscheidungsträger und die Entstehung des Völkerbundes**

Die Frage, wann und wie der Völkerbund bzw. die Idee einer universalen Organisation von Staaten ins Blickfeld der tschechoslowakischen politischen Entscheidungsträger rückte und welche Haltung diese dazu einnahmen, lässt sich aus den konsultierten Quellen nur ansatzweise beantworten. In seinen Weltkriegserinnerungen schreibt Masaryk im Kapitel zum Aufenthalt in den USA von April bis November 1918 lediglich, dass er von der Begeisterung des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson für einen Völkerbund gewusst habe.<sup>194</sup> Was genau Masaryk damals von Wilsons Plänen wusste, ob er seine Informationen sozusagen aus erster Hand bei den Zusammentreffen mit dem amerikanischen Präsidenten gewonnen hatte, wie er sich schliesslich selber zur Idee eines Bundes der Völker stellte, verraten die Quellen hingegen nicht. Wenn der Autor weiter unten in den Erinnerungen Wilsons Völkerbundkonzeption als „grossartig und richtig“ bezeichnet,<sup>195</sup> gibt dies mehr die Sicht des Staatspräsidenten in den 1920er Jahren wieder als die Haltung des politischen Emigranten während des Krieges.

Ungeachtet der mangelhaften Quellenlage ist davon auszugehen, dass die führenden Köpfe der tschechoslowakischen Auslandsaktion bereits vor Masaryks Amerikareise von der Forderung nach einer Staatenvereinigung, einem Bund aller Nationen erfahren haben mussten, wenn nicht aus der Rede von Lloyd George vom 5. Januar 1918 so zumindest aus Wilsons 14-Punkte-Programm vom 8. Januar desselben Jahres. Dass sich in den Quellen keine unmittelbare Reaktion von tschechoslowakischer Seite auf diesen Aspekt der alliierten Politik finden liess, ist nachvollziehbar. Zu einer Zeit, als das Hauptziel der tschechoslowakischen Unabhängigkeitsaktion – die Errichtung eines Staates der Tschechen und Slowaken – noch keineswegs gesichert war, konzentrierte sich das Interesse von Masaryk, Beneš und dessen Mitstreitern ganz auf die Position der Entente zur Frage der Zukunft der Habsburgermonarchie und der dort lebenden Nationalitäten, wie sie in Punkt 10 von Wilsons Deklaration enthalten war, und nicht auf die Idee einer Organisation unabhängiger Staaten.<sup>196</sup>

Immerhin kam neun Monate nach Wilsons 14-Punkte-Programm, als die Entstehung eines tschechoslowakischen Staates bereits feststand, Masaryk auf die Idee des amerikanischen Präsidenten zurück. Dies zeigt die Schlussfolgerung des Kongresses der

---

<sup>194</sup> Masaryk, *Světová revoluce*, S. 372.

<sup>195</sup> Ebd., S. 374.

<sup>196</sup> Masaryk erwähnt in seinen Weltkriegserinnerungen Wilsons 14-Punkte-Programm nur knapp und ohne dieses zu kommentieren: Masaryk, *Světová revoluce*, S. 253. Beneš wiederum konzentriert sich allein auf Punkt 10 betreffend die Nationalitäten in Österreich-Ungarn: Beneš, *Světová válka*, S. 516f.

Demokratischen Union Mitteleuropas (*Mid-European Democratic Union*), einer Zusammenkunft von 72 Vertretern verschiedener ostmittel- und südosteuropäischer Volksgruppen, welche unter dem Vorsitz des Professors aus Prag vom 23. bis 26. Oktober 1918 in Philadelphia stattfand. In Punkt 6 der Deklaration, in der gemäss dem tschechischen Historiker Josef Kalvoda die Ansichten Masaryks eingeflossen sind,<sup>197</sup> wurde folgende Forderung gestellt: „That there should be formed a league of the nations of the world in a common and binding agreement for genuine and practical co-operation to secure justice and therefore, peace among nations.“<sup>198</sup> Nicht nur wurde hier die englische Bezeichnung des Völkerbundes verwendet, sondern es wurden auch bereits dessen zentrale Merkmale genannt: Ein multilaterales Abkommen als rechtlicher Rahmen, die Sicherung des Friedens durch internationale Kooperation als Hauptaufgabe. Zwei Tage bevor tschechische Politiker in Prag feierlich die Entstehung eines tschechoslowakischen Staates proklamieren sollten, sprach sich Masaryk auf der anderen Seite des Atlantiks im Namen der Tschechen und Slowaken bereits zugunsten der Errichtung einer Organisation souveräner Staaten aus.

Zur Frage, wie sich die zweite grosse Figur der tschechoslowakischen Auslandsaktion, Edvard Beneš, zur Idee eines Völkerbundes stellte, schweigen sich die Quellen aus. In das Blickfeld Benešs scheint der Völkerbund erst 1919 an der Pariser Friedenskonferenz gerückt zu sein, wo der Aussenminister zusammen mit Ministerpräsident Karel Kramář die ČSR vertrat.<sup>199</sup> Die Worte und Taten der beiden tschechoslowakischen Delegationsleiter zeugen dabei einerseits von einem Interesse am Völkerbund, deuten andererseits darauf hin, dass die Frage einer universalen Staatenorganisation nicht im Zentrum der Tätigkeit der Delegation stand. So bat Beneš am 25. Januar 1919 im Plenum der Friedenskonferenz um Vertretung seines Landes in der Kommission für den Völkerbund, deren Einsetzung damals zur Diskussion kam.<sup>200</sup> Zwei Tage später schlug Kramář in einer Sitzung der Staaten mit Sonderinteressen, zu welchen die ČSR gehörte, mit Verweis auf die spezielle Bedeutung der Völkerbundkommission vor, diese solle nicht 15 Mitglieder zählen wie alle anderen Spezialkommissionen der Friedenskonferenz, sondern deren 25, wovon zehn die

---

<sup>197</sup> Kalvoda, *Genese Československa*, S. 392.

<sup>198</sup> Declaration of Common Aims of the Mid-European Nations, Philadelphia, 26.10.1918, in: *DČZP 1918*, Bd. 1, Nr. 168, S. 330-332, hier S. 331. Zum Kongress und seiner Deklaration siehe auch Kalvoda, *Genese Československa*, S. 392f.

<sup>199</sup> Vgl. Vácha, *Žádám Vás*, S. 310.

<sup>200</sup> Preliminary Peace Conference, Protocol No. 2, Plenary Session of January 25, 1919, in: *FRUS, The Paris Peace Conference 1919*, Bd. 3, S. 176-207, hier S. 193f. Das generelle Interesse Benešs an der Formierung des Völkerbundes in Paris hebt auch Edward B. Hitchcock hervor: Hitchcock, *Zasvětil jsem život míru*, S. 183.

„kleinen Alliierten“ wie die ČSR stellen sollten.<sup>201</sup> Mit diesem Anliegen hatte die tschechoslowakische Delegation schliesslich auch Erfolg, obgleich nicht auf Anhieb und nicht in vollem Umfang. Während die Völkerbundkommission zunächst tatsächlich nur 15 Mitglieder umfasste, nämlich je zwei Vertreter der fünf alliierten Hauptmächte USA, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Japan sowie je einen Vertreter aus Belgien, Brasilien, China, Portugal und Serbien, beschloss die Kommission bereits in der zweiten Sitzung am 4. Februar 1919, weitere vier Kleinstaaten in die Kommission einzuladen. Unter diesen befand sich neben Griechenland, Polen und Rumänien auch die ČSR, welche damit das Privileg bekam, von der vierten Sitzung vom 6. Februar 1919 bis zur vierzehnten und letzten vom 10. April 1919 in der Völkerbundkommission vertreten zu sein.<sup>202</sup>

Aus der einmaligen Gelegenheit, als einer der wenigen Kleinstaaten Einfluss auf die Ausgestaltung der künftigen Weltorganisation zu nehmen, machte die tschechoslowakische Delegation in Paris am Ende erstaunlich wenig. Kramář, welcher die ČSR in der Völkerbundkommission vertrat, entwickelte in den insgesamt elf Sitzungen nur eine geringe Aktivität. Der Ministerpräsident nahm zwar zu einigen thematisch engen, wenn auch wichtigen Teilfragen Stellung,<sup>203</sup> schwieg hingegen ganz, als Anfang Februar die Artikel des Satzungsentwurfs zur friedlichen Streitbeilegung und kollektiven Sicherheit zur Diskussion kamen.<sup>204</sup> Der Rechtsberater der tschechoslowakischen Delegation in Paris und langjährige Rechtsexperte im Prager Aussenministerium Jan Krčmář erinnert sich, wie er zusammen mit einem Kollegen ein Memorandum zum Satzungsentwurf erstellt habe, dieses dann am Ende aber keine Verwendung fand.<sup>205</sup> Man kann nur spekulieren, inwieweit Kramářs Passivität ein Zeichen von Desinteresse an der Arbeit der Völkerbundkommission war oder vielmehr mit dessen fehlender Erfahrung auf internationaler Bühne erklärt werden muss. Bekannt ist, dass sich der russophile Ministerpräsident an der Friedenskonferenz in erster Linie für die russische Frage interessierte.<sup>206</sup> Doch auch bei einem aktiveren Auftreten hätte wohl Krčmář mit seiner Bemerkung recht behalten, wonach die ČSR angesichts der Dominanz der Grossmächte in der Völkerbundkommission nur geringe Möglichkeiten besass, intensiver in die

---

<sup>201</sup> Minutes of the Meeting Held by the Representatives of Powers with Special Interests, January 27, 1919, in: FRUS, The Paris Peace Conference 1919, Bd. 3, S. 447-455, hier S. 448f.

<sup>202</sup> Secretary's Notes of a Conference Held in Colonel House's Rooms at the Hotel Crillon, Paris, on Tuesday, February the 4th, 1919, at 8:00 p.m., in: Miller, My Diary, Bd. 5, Dok. 317, S. 37-47, hier S. 41; Minutes of the Meetings of the League of Nations Commission up to February 13th, in: Miller, My Diary, Bd. 5, Dok. 409, S. 381-457, hier S. 385 und 393-399. Siehe auch Lias, Beneš, S. 166; Walters, A History, S. 33; Couveinhes-Matsumoto, Les travaux préparatoires, S. 17f.

<sup>203</sup> Zur Tätigkeit Kramářs in der Völkerbundkommission der Pariser Friedenskonferenz siehe die Sitzungsprotokolle bei Miller, My Diary, Bd. 5.

<sup>204</sup> Vgl. die Protokolle bei Miller, My Diary, Bd. 5, Dok. 409, S. 381-457.

<sup>205</sup> Vgl. Vácha, Žádám Vás, S. 168. Das Memorandum konnte leider nicht ausfindig gemacht werden.

<sup>206</sup> Vgl. Marès, Edvard Beneš, S. 139.

Verhandlungen um die Völkerbundsatzung einzugreifen.<sup>207</sup> Auf jeden Fall lässt sich in der Satzung, wie sie die Völkerbundkommission bis zu ihrer letzten Sitzung vom 10. April 1919 ausgearbeitet hatte und welche vom Plenum der Friedenskonferenz am 28. April angenommen wurde,<sup>208</sup> kein Einfluss von tschechoslowakischer Seite nachweisen.

Angesichts der Bedeutung, welche die tschechoslowakischen Delegierten in Paris der Völkerbundkommission einräumte und des regen Interesses an einer Vertretung ihres Landes stellt sich die Frage, weshalb in der Kommission nicht der auf diplomatischem Parkett bereits erfahrene Beneš Einsitz nahm, sondern Kramář. Die plausibelste Antwort findet sich in einer Abmachung zwischen den beiden Politikern, welche Benešs Biograph Edward Hitchcock erwähnt und die darin bestand, dass der Ministerpräsident als offiziell erster Delegierter der ČSR für Fragen allgemeineren Charakters wie eben den Völkerbund, der Aussenminister als offiziell zweiter Delegierter für spezielle Fragen wie etwa die Grenzziehung zuständig sein sollte.<sup>209</sup> Eine solche Arbeitsteilung muss jedoch auch Benešs Prioritätensetzung an der Friedenskonferenz entsprochen haben, wie sie aus der damaligen Korrespondenz des Aussenministers herauszulesen ist. So kritisierte Beneš bereits am 24. Dezember 1918 in einem Schreiben aus Paris an Masaryk und erneut am 13. Januar 1919 in seinem Exposé in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenversammlung der ČSR, dass Wilson an der Friedenskonferenz der Errichtung eines Völkerbundes Priorität einräume, territoriale Fragen aber erst in einem zweiten Schritt regeln wolle. Benešs Haltung ist verständlich, vergegenwärtigt man sich den Umstand, dass zu Beginn der Friedenskonferenz das Staatsgebiet der ČSR völkerrechtlich noch nicht verbindlich definiert, geschweige denn anerkannt war. Hier musste der Schwerpunkt der tschechoslowakischen Aktivitäten an der Friedenskonferenz liegen und lag er dann auch,<sup>210</sup> wie unter anderem Benešs Briefe und Telegramme an Masaryk aus jenen Monaten belegen.<sup>211</sup> Die Frage der Errichtung und Ausgestaltung einer universalen Friedens- und Sicherheitsorganisation weckte zwar bereits vor der offiziellen Gründung des Völkerbundes das Interesse der tschecho-slowakischen aussenpolitischen Entscheidungsträger, sie wurde jedoch bis Sommer 1919 durch das alles überragende Ziel, die Staatsgenese abzuschliessen, in den Schatten gestellt.

---

<sup>207</sup> Krčmář, Dr. Beneš, S. 161.

<sup>208</sup> Vgl. Walters, A History, S. 37f.; MacMillan, Peacemakers, S. 106.

<sup>209</sup> Hitchcock, Zasnětil jsem život míru, S. 168. Vgl. Vácha, Žádám Vás, S. 161.

<sup>210</sup> AÚTGM, EB I, kart. 114, R 206/2: Bericht Beneš für Masaryk und Kramář, Paris, 24.12.1918; AÚTGM, kart. 114, R 206/2: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 13.1.1919.

<sup>211</sup> Siehe die entsprechende Korrespondenz in Korespondence T.G. Masaryk - Edvard Beneš.



### 2.3.2 Die Tschechoslowakei als Mitglied des Völkerbundes: Personen und Organe

Die Erste Tschechoslowakische Republik war nicht nur Gründungsmitglied des Völkerbundes, sondern blieb auch Völkerbundmitglied bis zu ihrem Ende 1938. Die Mitgliedschaft der ČSR im Völkerbund drückte sich auf zwei Ebenen aus: Einerseits in der Vertretung und Mitwirkung im Völkerbund bzw. genauer in dessen Organen; andererseits in festen institutionellen Strukturen, welche von tschechoslowakischer Seite aufgebaut wurden, um die Mitgliedschaft im Völkerbund in der Praxis auszugestalten, Politik im Völkerbund und gegenüber dem Völkerbund zu betreiben. Im Folgenden werden zunächst die Organe der ČSR, welche für die Völkerbundpolitik des Landes relevant waren, dargestellt. Diese befanden sich sowohl in Prag als auch in der Schweiz. Anschliessend gilt es zu fragen, wer für die ČSR in den wichtigsten Organen des Völkerbundes – in Versammlung, Rat und Sekretariat – sass und handelte. Die Antwort auf diese Frage wird eine Untersuchung der Sitzungsprotokolle liefern.

#### 2.3.2.1 Die ständigen Organe der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik

Ständige Organe, welche für die Politik der ČSR in Völkerbundfragen sowie den Kontakt zum Völkerbund zuständig sein sollten, wurden einerseits in Prag, andererseits in der Schweiz eingerichtet. Von den fünf Sektionen des Prager Aussenministeriums war bis 1922 die Völkerrechtliche Sektion für die Völkerbundagenda verantwortlich, anschliessend die Politische Sektion (Sektion II) mit ihrer vierten Abteilung – der Abteilung II/4. Namentlich dem langjährigen Referenten und ab 1933 Leiter der Abteilung II/4, Arnošt Heidrich, kam eine wichtige Funktion in der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik zu – wie noch zu sehen sein wird.<sup>212</sup> Gemäss einem Pflichtenheft aus dem Jahre 1933 sollte die Abteilung II/4 nicht nur administrative und assistierende Aufgaben übernehmen, wie insbesondere die Kommunikation mit dem Völkerbundsekretariat aufrechterhalten sowie die Arbeit der tschechoslowakischen Vertreter in den Völkerbundorganen vorbereiten, sondern auch bei der Konzipierung der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik mitwirken.<sup>213</sup> Es war freilich aber nicht nur die Abteilung II/4, welche sich in Prag mit der Völkerbundagenda zu befassen hatte. So äusserte Beneš anlässlich der Zuteilung der Völkerbundagenda an die Politische Sektion den Wunsch, es mögen sich grundsätzlich alle

---

<sup>212</sup> Vgl. Dejmek, Československo, S. 335-342; Marès, Formation, S. 298f., 307f.; AMZV, sekce II, kart. 603: Zirkularschreiben Heidrich an die Sektion II des MZV, Prag, 26.6.1922.

<sup>213</sup> AMZV, sekce II, kart. 603: Übersicht der Aufgaben der Abteilung II/4 des MZV, Prag, 1933.

fünf Sektionen des Prager Aussenministeriums an der Völkerbundpolitik beteiligen.<sup>214</sup> Schliesslich wurden bei spezifischen Fragen auch andere Ministerien einbezogen, was in Fragen der äusseren Sicherheit vor allem für das Verteidigungsministerium galt.

Während in Prag der institutionelle Rahmen der Mitgliedschaft der ČSR im Völkerbund und der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik relativ stabil war, gestaltete sich die Situation in der Schweiz komplexer. Sozusagen als Pendant zur Völkerbundabteilung des tschechoslowakischen Aussenministeriums auf Schweizer Boden, eine Art Schweizer Brückenkopf der Verbindung zwischen der ČSR und dem Völkerbund fungierte bis Sommer 1921 zunächst die tschechoslowakische Gesandtschaft in Bern mit dem ersten Postenvorsteher Cyril Dušek.<sup>215</sup> Nachdem Generalsekretär Eric Drummond am 19. Juni 1920 den Mitgliedstaaten des Völkerbundes empfohlen hatte, in Genf spezielle Büros als Bindeglieder zwischen dem Sekretariat und den für die Völkerbundpolitik relevanten Stellen in den jeweiligen Hauptstädten einzurichten,<sup>216</sup> schlug am 23. Juli 1921 das Prager Aussenministerium vor, beim Völkerbund eine Ständige Vertretung der ČSR zu eröffnen, was am 11. August 1921 von der tschechoslowakischen Regierung gutgeheissen wurde.<sup>217</sup> Bereits nach einem halben Jahr, in welchem die Ständige Delegation mit zwei Beamten als Vertretungsorgan der ČSR in Genf tätig war,<sup>218</sup> beschloss das Prager Aussenministerium, das Genfer Amt per 31. März 1922 zu schliessen und deren Agenda erneut der Gesandtschaft der ČSR in Bern zu übertragen.<sup>219</sup> Die Ständige Vertretung der ČSR beim Völkerbund wurde damit definitiv Teil der Berner Gesandtschaft, übernahm der jeweilige Gesandte ex officio auch die Funktion des Ständigen Delegierten der ČSR beim Völkerbund: Robert Flieder von 1922 bis 1924, Ferdinand Veverka von 1924 bis 1928, Zdeněk Fierlinger von 1928 bis 1932 und schliesslich Rudolf Künzl-Jizerský von 1932 bis 1938.

---

<sup>214</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 603: Zirkularschreiben Heidrich an die Sektion II des MZV, Prag, 26.6.1922.

<sup>215</sup> Siehe dazu die diplomatische Korrespondenz zwischen dem MZV und der čs. Gesandtschaft in Bern aus den Jahren 1920 und 1921, z.B. AMZV, PZ Bern 1920, č. 120: Telegramm MZV an čs. Gesandtschaft Bern, 26.12.1920; AMZV, sekce II, kart. 744: Brief Dušek an MZV, 26.2.1921.

<sup>216</sup> AMZV, sekce II, kart. 603: Zirkularschreiben Drummond an die Mitgliedstaaten des Völkerbundes, London, 19.6.1920.

<sup>217</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 604: Mitteilung des Präsidiums des MZV, 3.10.1921; ANM, Fond Flieder, kart. 5: Václav Němec, Stellvertreter des Ständigen Delegierten der ČSR beim Völkerbund, Dobrozdání o reorganisaci našich úřadů v Ženevě, Bern, 17.1.1922. In den Quellen finden sich zwei Varianten der offiziellen französischen Bezeichnung der Ständigen Vertretung: *Délégation Permanente de la République Tchecoslovaque près la Société des Nations* und *Délégation Permanente de la République Tchecoslovaque auprès du Secrétariat de la Société des Nations*. Siehe etwa ANM, Fond Flieder, kart. 5: Bericht Dušek an das Präsidium des MZV, 16.12.1921; LNA, R 583: Brief der Ständigen Delegation der ČSR beim Völkerbund an das Völkerbundsekretariat, Genf, 16.11.1921.

<sup>218</sup> Vgl. ANM, Fond Flieder, kart. 5: Václav Němec, Dobrozdání o reorganisaci našich úřadů v Ženevě, Bern, 17.1.1922.

<sup>219</sup> AMZV, sekce II, kart. 604: MZV an die Ständige Vertretung der ČSR beim Völkerbund, 19.2.1922; LNA, R 583, Brief Flieder, čs. Gesandtschaft Bern, an Drummond, 10.4.1922.

Die Tätigkeit der Ständigen Vertretung der ČSR beim Völkerbund beschränkte sich grösstenteils auf eine Art Assistenzdienst für die Prager Stellen und die Vertreter der ČSR in den Völkerbundorganen: In Zusammenwirken mit der Völkerbundabteilung am Aussenministerium wickelte der Ständige Vertreter die Kommunikation zwischen der ČSR und dem Völkerbund ab, beobachtete das Geschehen in Genf und erstattete darüber dem Aussenministerium Bericht.<sup>220</sup> In Genf diente das Tschechoslowakische Pressebüro (*Bureau Tchecoslovaque de Presse / Československá tisková kancelář ČTK*), welches bereits im Rahmen der tschechoslowakischen Auslandsaktion errichtet und nach dem Krieg der Berner Gesandtschaft als Pressereferat zugeteilt worden war, dem Ständigen Delegierten als feste Adresse.<sup>221</sup> Die wenigen Mitarbeiter des Pressebüros unterstützten den Ständigen Delegierten insbesondere bei seiner Informationstätigkeit, verrichteten darüber hinaus administrative Dienste für die tschechoslowakischen Delegationen an der Völkerbundversammlung.<sup>222</sup> Die organisatorische Struktur, welche sich 1922 herausgebildet hatte, blieb bis Mai 1938 bestehen, als das Amt des Ständigen Delegierten der ČSR beim Völkerbund in seiner Form von 1921 erneuert wurde. Für die letzten Monate der Ersten Republik übernahm Arnošt Heidrich das Amt des Ständigen Delegierten der ČSR beim Völkerbund.<sup>223</sup> Da jedoch Heidrich die meiste Zeit hindurch an der Prager Zentrale gebunden war, wurde der damalige Legationssekretär und Pressereferent der Berner Gesandtschaft, Jaromír Kopecký, mit der Leitung des Genfer Amtes betraut.<sup>224</sup> Obwohl die Abteilung II/4 und die Ständige Vertretung der ČSR wichtige administrative Aufgaben im Rahmen der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik übernahmen, ist ein massgebender Einfluss auf diese Politik nicht nachzuweisen.

<sup>220</sup> AMZV, sekce II, kart. 603: Brief Flieder, čs. Gesandtschaft Bern, an MZV, 19.6.1922.

<sup>221</sup> Das Tschechoslowakische Pressebüro befand sich seit dem 20.4.1931 in der Rue Jean-Jaquet 14. Siehe LNA, R 3364: Brief Kepl, Direktor ČTK Genf, an das *Bureau de distributions* des Völkerbundes, 20.4.1931; LNA, R 5644: Liste des Représentants Permanents près la Société des Nations / List of the Permanent Representatives accredited to the League of Nations, Genf 1935, S. 36.

<sup>222</sup> Vgl. Aerni/Kováč, Das Kanzlei- und Residenzgebäude, S. 42; AMZV, sekce II, kart. 832: Brief Flieder, čs. Gesandtschaft Bern, an MZV, 2.6.1923; AMZV, sekce III, kart. 1250: Brief Jan Hájek, Nachrichtensektion des MZV, an die Kontrollkommission der čs. Nationalversammlung, 1.10.1935.

<sup>223</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 604: Brief Beneš an Drummond, Prag, 31.10.1928; AMZV, sekce II, kart. 604, Brief Beneš an Drummond, Prag, 17.9.1932; AMZV, sekce II, kart. 604: Brief Krofta an Avenol, Prag, 2.5.1938.

<sup>224</sup> Vgl. Kopecký, Ženeva, S. 9, 19.

### 2.3.2.2 Die Vertretung der Tschechoslowakei in den Organen des Völkerbundes

Als Völkerbundmitglied war die Erste Tschechoslowakische Republik in allen neunzehn ordentlichen und fünf ausserordentlichen Versammlungen des Völkerbundes vertreten, welche in den Jahren ihres Bestehens stattfanden, beginnend mit der ersten ordentlichen Versammlung vom November und Dezember 1920 und mit der neunzehnten ordentlichen Versammlung vom September 1938 endend.<sup>225</sup> Wie es die internen Regeln der Versammlung vorschrieben, bestand die tschechoslowakische Delegation in den ordentlichen Versammlungen stets aus drei Hauptdelegierten und in der Regel aus ebenso vielen stellvertretenden Delegierten sowie einer variierende Zahl von Sekretären und Experten. Insgesamt umfassten die tschechoslowakischen Delegationen zwischen sechs (vierzehnte Versammlung 1933) und vierzehn Personen (zwölfte Versammlung 1931), zumeist waren es neun bis elf. Eine Besonderheit der ČSR war, dass der amtierende Aussenminister mit Ausnahme der Versammlung von 1938 stets der tschechoslowakischen Delegation angehörte und an deren Spitze stand. Die anderen Hauptdelegierten stellten gewöhnlich Mitarbeiter der Prager Zentrale und Angehörige des diplomatischen Korps, unter letzteren insbesondere der jeweilige Berner Gesandte in der Funktion des Ständigen Delegierten der ČSR beim Völkerbund.

Während bereits allein die Teilnahme des Aussenministers an den Völkerbundversammlungen auf die Bedeutung schliessen lässt, welche die höchsten Entscheidungsträger der tschechoslowakischen Aussenpolitik der Versammlung des Völkerbundes und dem Völkerbund an sich beizumessen, war es im Fall von Beneš auch die Ausgestaltung dieser Teilnahme. Beneš vertrat die ČSR nicht nur im Plenum der sechzehn ordentlichen und vier ausserordentlichen Versammlungen zwischen 1920 und 1935, sondern auch in denjenigen Kommissionen der Versammlung, wo die sicherheitspolitisch relevanten Fragen behandelt wurden. So sass der tschechoslowakische Aussenminister mit Ausnahme der zweiten Versammlung 1921 stets in der Kommission für Abrüstung, der Dritten Kommission, an zehn Versammlungen zusätzlich in der Kommission für politische Fragen. Über die Repräsentation seines Landes hinaus wurde der tschechoslowakische Aussenminister zudem wiederholt in leitende Funktionen der Versammlung gewählt: bereits an der ersten und zweiten Versammlung 1920 und 1921 zu einem der sechs Vizepräsidenten, an der sechzehnten Versammlung 1935 schliesslich zum Präsidenten. In der Dritten Kommission für Abrüstung fungierte Beneš zweimal als Vorsitzender (achte

---

<sup>225</sup> Wo nicht anders vermerkt, entstammen die Informationen zur Vertretung der ČSR in der Versammlung den Protokollen der jeweiligen Versammlung. Siehe die genaueren Angaben in der Bibliographie.

und zehnte Versammlung 1927 und 1929) und von 1923 bis und mit 1925 als deren Berichterstatter gegenüber dem Plenum. In der Funktion des Vizepräsidenten und Präsident der Versammlung sowie als Vorsitzender der Dritten Kommission war Beneš auch Mitglied des Büros der Versammlung. Diese Ämter eröffneten dem tschechoslowakischen Aussenminister einerseits zusätzliche Spielräume und Einflussmöglichkeiten, verpflichteten ihn andererseits, im Sinne der universalen Ziele des Völkerbundes zu handeln und eine überparteiliche Haltung einzunehmen. Die Tatsache, dass Beneš in diesen Fällen mehr als Vertreter des Gemeinwohls und des Wohls des Völkerbundes und weniger als Vertreter der nationalen Interessen der ČSR zu agieren hatte, gilt es bei der Analyse von Benešs Vorgehen im Völkerbund im Auge zu behalten.

Im Vergleich zu Beneš erweisen sich die Aktivitäten anderer Mitglieder der tschechoslowakischen Delegationen in den Völkerbundversammlungen als bescheiden. Dies gilt nicht nur für die tschechoslowakischen Gesandten in der Schweiz,<sup>226</sup> sondern auch für Benešs Nachfolger Kamil Krofta, wobei in Kroftas Falle die relativ kurze Amtszeit von drei Jahren sowie die verminderte internationale Bedeutung des Völkerbundes zu berücksichtigen sind. Nimmt man die Teilnahme als Kriterium, so sticht unter den insgesamt zehn Personen, welche sich im Laufe der neunzehn Jahre in der Funktion der Hauptdelegierten der ČSR in der Versammlung abgewechselt haben, neben Beneš einzig der Slowake Štefan Osuský hervor. Der langjährige tschechoslowakische Gesandte in Paris war siebzehn Mal Mitglied der Delegation der ČSR und vertrat das Land regelmässig in der Rechtskommission der Versammlung.

Obwohl Osuský somit häufiger an Völkerbundversammlungen teilnahm als Beneš selber, waren ihm bei der Ausgestaltung und Durchführung der Politik der ČSR in den Völkerbundversammlungen enge Grenzen gesetzt. Wie in der tschechoslowakischen Aussenpolitik im Generellen, scheint auch an den Völkerbundversammlungen Aussenminister Beneš bestrebt gewesen zu sein, nicht nur die wichtigen Aufgaben selber zu erledigen, wie unter anderem seine Präsenz in den entscheidenden Völkerbundkommissionen zeigt, sondern auch die Tätigkeit der anderen Delegationsmitglieder zu kontrollieren. So erfahren wir von Beneš und Künzl-Jizerský, wie an der dritten und vierten Versammlung 1922 und 1923 jeweils am Morgen vor den Sitzungen die tschechoslowakische Delegation bei Beneš zu einer Beratung zusammenkam, an der die Delegierten Bericht über den vergangenen Tag erstatten mussten

---

<sup>226</sup> Ferdinand Veverka war an sechs Versammlungen einer der drei Hauptdelegierten der ČSR, Künzl-Jizerský an drei, alle anderen Gesandten lediglich an zwei.

und Instruktionen zum weiteren Vorgehen erhielten.<sup>227</sup> Obwohl sich die Aussagen konkret auf die dritte und vierte Versammlung beziehen, ist davon auszugehen, dass die Arbeit der tschechoslowakischen Delegationen auch an den anderen Versammlungen, an denen Beneš der Delegation vorstand, nach gleichem oder zumindest ähnlichem Muster ablief, es der Aussenminister war, welcher in politisch gewichtigen Fragen das entscheidende Wort hatte und den Ton angab. Die Position Benešs innerhalb der Delegationen der ČSR an der Völkerbundversammlung dokumentiert nicht zuletzt der Brief, den der tschechoslowakische Gesandte in Bern Cyril Dušek im Vorfeld der zweiten Völkerbundversammlung an den Aussenminister sandte: Von Gerüchten aufgeschreckt, wonach Beneš nicht an die Versammlung fahren werde, redete Dušek seinem Chef ins Gewissen und betonte, dass diesen niemand von den anderen tschechoslowakischen Delegierten ersetzen könnte, dessen Anwesenheit in Genf unerlässlich sei und er sich die Versammlung ohne den Aussenminister schlicht nicht vorstellen könne.<sup>228</sup>

Es war nicht zuletzt der aktiven Rolle Benešs in der Versammlung zu verdanken, dass die ČSR während zwei Phasen als nichtständiges Mitglied auch im Rat des Völkerbundes Einsitz nehmen durfte: von der 28. Ratssession vom März 1924 bis zur 46. Session vom September 1927 sowie von der 69. Session vom Oktober 1932 bis zur 88. Session vom September 1935. Zusätzlich zu diesen 39 Sessionen lud der Rat tschechoslowakische Vertreter zu einzelnen Sitzungen ein, in denen Fragen im Zusammenhang mit der Tschechoslowakei zur Behandlung kamen.<sup>229</sup> Wie in der Versammlung stach auch im Rat Beneš unter seinen Landsleuten hervor. Nicht nur figurierte der Aussenminister in 31 der 39 Sessionen, in welchen die ČSR nichtständiges Ratsmitglied war, als offizieller Delegierter seines Landes, sondern wurde darüber hinaus sechsmal zum Ratspräsidenten gewählt. Die Vertretung der ČSR in den acht restlichen Sessionen übernahmen Osuský (in drei Sessionen), die Berner Gesandten Veverka und Künzl-Jizerský (beide in zwei Sessionen) sowie der langjährige Vorsteher der Politischen Sektion Václav Girsá (in einer Session 1924).

Bei der Vertretung und der Politik der ČSR im Völkerbundrat spielte auch die Zugehörigkeit des Landes zur Kleinen Entente eine Rolle. Nachdem bereits 1921 die Bündnispartner den Usus eingeführt hatten, sich über allfällige Kandidaturen in den Rat

---

<sup>227</sup> AMZV, sekce III, kart. 699: Interview des dänischen Journalisten Andreas Winding mit Beneš, erschienen in *Stockholms Tidningen* am 24.9.1922 (tschechische Übersetzung); Künzl-Jizerský, V diplomatických službách, S. 105f.

<sup>228</sup> AMZV, sekce II, kart. 832: Brief Dušek an Beneš, Bern, 9.8.1921.

<sup>229</sup> Wo nicht anders vermerkt, entstammen die Informationen zur Vertretung der ČSR im Rat des Völkerbundes den Protokollen des Rates. Siehe die genaueren Angaben in der Bibliographie.

abzusprechen,<sup>230</sup> konnte die Kleine Entente bei der Änderung der Regeln der nichtständigen Ratsmitglieder 1926 der Versammlung die Konzession abtrotzen, wonach künftig immer ein Staat die Allianz im Rat vertreten dürfe.<sup>231</sup> Dabei wurde spätestens mit Annahme des Organisationspaktes der Kleinen Entente 1933 die bereits zuvor eingeübte Praxis zur Regel, dass der im Rat sitzende Vertreter der Kleinen Entente das gesamte Bündnis repräsentierte und im Namen aller drei Staaten sprach.<sup>232</sup> Dies war teilweise auch in den zahlreichen Kommissionen und Komitees der Fall, welche vom Rat je nach Bedarf eingesetzt wurden und nur einen Teil der Völkerbundmitglieder umfassten. Das Verhalten der Bündnispartner der ČSR soll jedoch nur dort berücksichtigt werden, wo es Aufschluss gibt über die tschechoslowakische Haltung und Politik im bzw. gegenüber dem Völkerbund.

Obschon im Unterschied zu den Delegierten in Versammlung und Rat die Beamten des Völkerbundsekretariats Mitarbeiter der Weltorganisation waren und als solche dem Generalsekretär des Völkerbundes unterstanden,<sup>233</sup> unterhielten die meisten von ihnen nicht nur Kontakt mit den Vertretern und offiziellen Stellen ihrer jeweiligen Herkunftsländern, sondern verrichteten für diese inoffiziell auch verschiedene Dienste. Der Bedeutung, welche für die nationalen Interessen der ČSR der Vertretung von Tschechen und Slowaken im Genfer Sekretariat zukam bzw. zukommen konnte, wurde sich Beneš früh bewusst. Wie der Aussenminister am 23. Oktober 1919 in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenversammlung verriet, hatte er kurz zuvor mit den designierten Vorstehern der Politischen und der Informationssektion des Völkerbundsekretariats, Paul Mantoux und Pierre Comert, vereinbart, dass in diese beiden Sektionen auch Tschechoslowaken aufgenommen würden.<sup>234</sup> Bezeichnenderweise sprach Beneš in diesem Zusammenhang von „unseren Leuten“ und betonte, dass es ihm bei seinen Gesprächen mit Mantoux und Comert darum ging, wichtige Stellen im Sekretariat für Bürger der ČSR zu sichern.<sup>235</sup>

Auch wenn es nur teilweise gelang, Benešs Plan umzusetzen, nur wenigen Tschechen und Slowaken der Sprung in das Völkerbundsekretariat gelang, hat sich zumindest die Berufung des tschechischen Juristen Vladimír Slavík in die Politische Sektion 1920

---

<sup>230</sup> Vgl. Telegramm Beneš an čs. Vertretung beim Völkerbund, Prag, 22.9.1921, in: DČZP 1920-1921, Bd. 2, Nr. 612, S. 165f.; Telegramm Clerk, brit. Gesandter in Prag, an brit. Aussenminister Curzon, 28.8.1922, in: DBFP, First Series, Bd. 24, Nr. 146, S. 322f.; AMZV, PZ Bern 1923, č. 85, Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, Prag, 23.6.1923.

<sup>231</sup> Vgl. Burian, Die Tschechoslowakei, S. 198.

<sup>232</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 7.

<sup>233</sup> Vgl. Walters, A History, S. 76.

<sup>234</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 32, R 142/1: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 23.10.1919.

<sup>235</sup> Ebd.

ausbezahlt. Zahlreiche Quellen dokumentieren, wie eng Slavík während seiner neunjährigen Tätigkeit in der genannten Sektion mit dem Prager Aussenministerium, der Ständigen Vertretung der ČSR beim Völkerbund und den tschechoslowakischen Delegationen an der Völkerbundversammlung zusammenarbeitete.<sup>236</sup> Der Beamte beschränkte sich nicht nur darauf, seine Landsleute über Vorkommnisse im Sekretariat und Ansichten wichtiger Völkerbundfunktionäre in Kenntnis zu setzen oder Ratschläge und Empfehlungen zum Vorgehen der ČSR in Genf zu geben, sondern leitete auch vertrauliches Material an die tschechoslowakischen Diplomaten weiter. In einigen Fällen handelte Slavík im Sekretariat sogar nach Benešs Instruktionen.<sup>237</sup>

Für die Verfolgung tschechoslowakischer Interessen war es schliesslich nicht nur wichtig, Landsleute im Sekretariat zu haben, sondern auch Sympathisanten und Freunde unter den Spitzenbeamten anderer Nationen. Hierbei kam der ČSR entgegen, dass einige von Benešs Bekannten aus der Zeit des Weltkrieges und der Friedenskonferenz wichtige Funktionen im Völkerbundsekretariat übernahmen, der tschechoslowakische Aussenminister damit einen direkten und persönlichen Draht zu führenden Köpfen in zentralen Leitungsgremien des Völkerbundes erhielt. Dies betraf namentlich die Franzosen im Sekretariat, wie den oben genannten Vorsteher der Politischen Sektion Paul Mantoux, welcher regelmässig mit Prag kooperierte.<sup>238</sup>

Nimmt man die im Völkerbund an den Tag gelegte Präsenz und die dort übernommenen Funktionen als Massstab, so sticht Beneš unter den tschechoslowakischen Aussenpolitikern und Diplomaten mit grossem Abstand hervor. Der Aussenminister war bemüht, in denjenigen Organen des Völkerbundes zu sitzen, wo die politisch entscheidenden Fragen anstanden, und dann und dort, wo es ihm nicht möglich war oder allenfalls nicht angebracht erschien, persönlich anwesend zu sein, den Vertreter seines Landes genauestens zu instruieren. Somit zeichnet sich für die tschechoslowakische Völkerbundpolitik ein gleiches oder zumindest ähnliches Bild ab, wie es im Kapitel weiter oben für die

---

<sup>236</sup> Vgl. ANM, Fond Flieder, kart. 5: Václav Němec, Dobrozdání o reorganizaci našich úřadů v Ženevě, Bern, 17.1.1922; AMZV, sekce II, kart. 603: Brief Flieder, čs. Gesandtschaft Bern, an MZV, 19.6.1922; Künzl-Jizerský, V diplomatických službách, S. 105f.

<sup>237</sup> Das Vorgehen Slavíks lässt sich gut bei der Behandlung des Streits zwischen der ČSR und Polen um die Grenzziehung in der Zips (Spisz) 1923 beobachten. Siehe AMZV, PZ Bern 1923, č. 109: Telegramm Jan Reisser, Legationssekretär der čs. Gesandtschaft Bern, an MZV, 17.8.1923; AMZV, PZ Bern 1923, č. 110: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, Prag, 20.8.1923. Am 16.10.1923 forderte z.B. das Prager Aussenministerium die Gesandtschaft in Bern auf, Slavík „diskret“ um das polnische Exposé zur Grenzfrage zu bitten, welches die polnische Seite dem Generalsekretär zugestellt hatte. Siehe AMZV, PZ Bern 1923, č. 133: Telegramm MZV an čs. Gesandtschaft Bern, 16.10.1923.

<sup>238</sup> Auch für die Dienste von Mantoux zugunsten der ČSR kann der polnisch-tschechoslowakische Grenzstreit von 1923 als Beispiel dienen. So meldete am 22.10.1923 der tschechoslowakische Gesandte in Bern, Robert Flieder, nach Prag, dass Mantoux darauf hingewiesen habe, die Polen hätten dem Haager Gericht 20 Landkarten geschickt, und er Prag rate, dasselbe zu tun. Siehe AMZV, PZ Bern 1923, č. 138: Telegramm Flieder an MZV, 22.10.1923.



Aussenpolitik der ČSR bzw. eben Benešs skizziert wurde. Es wird zu prüfen sein, inwieweit die Vertreter der ČSR in Genf ihre dortige Präsenz dazu nutzten bzw. zu nutzen versuchten, die ČSR nach aussen abzusichern und Sicherheit für ihr Land zu schaffen. Für den aktivsten unter ihnen, Aussenminister Beneš, soll aber zuvor geklärt werden, wie er die Bedeutung der Genfer Weltorganisation für die Sicherheit des jungen tschechoslowakischen Staates sah und beurteilte.

### **2.3.3 Der Völkerbund und die Sicherheit des tschechoslowakischen Staates: Die Sicht von Aussenminister Edvard Beneš**

Obwohl die Frage eines Völkerbundes bei Kriegsende und an der Pariser Friedenskonferenz für Beneš nicht an vorderster Stelle stand, wurde sich der Aussenminister bereits früh der Bedeutung bewusst, welche eine solche Staatenorganisation für sein Land haben könnte. Dies galt auch im Hinblick auf die äussere Sicherheit des jungen tschechoslowakischen Staates. So erinnert sich Benešs Rechtberater Krčmář, dass der Aussenminister bereits Anfang 1919, als der Völkerbund an der Friedenskonferenz erst im Entstehen war, diesem nicht nur seine Aufmerksamkeit geschenkt, sondern in ihm eine Institution erblickt habe, welche zur Sicherheit der ČSR beitragen könne.<sup>239</sup> In der Tat begründete Beneš seine am 25. Januar 1919 in Paris vorgebrachte Bitte um Vertretung in der Völkerbundkommission mit der Bedeutung einer solchen Organisation für Staaten wie die ČSR, welche von feindlichen Mächten umgeben seien.<sup>240</sup> Nachdem am 13. Februar 1919 in der Völkerbundkommission ein erster Entwurf der Satzung angenommen worden war, hob Beneš in einem Bericht an die Tschechoslowakische Nationalversammlung hervor, der Wert einer „Société des Nations“ liege für die ČSR darin, dass mit ihr eine Allianz gebildet werde, deren Mitglieder angehalten seien, die Integrität eines jeden Staates zu wahren und zu verteidigen.<sup>241</sup> Am 10. Juni 1919 betonte der Aussenminister schliesslich auch gegenüber Staatspräsident Masaryk, dass eine effektive Macht des Völkerbundes ein Schutz für die ČSR sei.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> Krčmář, Dr. Beneš, S. 161.

<sup>240</sup> Preliminary Peace Conference, Protocol No. 2, Plenary Session of January 25, 1919, in: FRUS, The Paris Peace Conference 1919, Bd. 3, Reprint, New York 1969, S. 176-207, hier S. 193f.

<sup>241</sup> Bericht Beneš an die Aussenpol. Kommission des Revolutionären Nationalrates, Paris, 13.2.1919, in: DČZP 1918-1920, Bd. 1, Nr. 115, S. 215-217, hier S. 216.

<sup>242</sup> Brief Beneš an Masaryk, Paris, 10.6.1919, in: Korespondence T.G. Masaryk - Edvard Beneš, Nr. 92, S. 158-160, hier S. 159.

Es war die Aussicht auf Schutz und Garantie des Friedens, mit welcher Beneš zu Beginn der ersten Völkerbundversammlung Mitte November 1920 einem Korrespondenten der französischen Nachrichtenagentur Havas gegenüber das rege Interesse der „kleinen Nationen“ am Völkerbund begründete.<sup>243</sup> Noch deutlicher äusserte sich der Aussenminister zum Zusammenhang zwischen dem Völkerbund einerseits, der Sicherheit namentlich von Kleinstaaten wie der ČSR vier Jahre später anlässlich der damals in Genf intensiv geführten Debatten über die Sicherheitsfrage. So sah Beneš die Kernidee hinter dem Völkerbund im Wunsch nach dauerhaftem Frieden auf der Welt, in der Garantie der Unabhängigkeit und Freiheit eines jeden Volkes durch die Völkergemeinschaft und nicht zuletzt in der „Tendenz“, sich effizient gegen jede Rechtsverletzung zu stellen und gegen den Rechtsbrecher Sanktionen zu ergreifen.<sup>244</sup> Gerade in diesem Bereich attestierte der tschechoslowakische Aussenminister der Weltorganisation eine zentrale Bedeutung für einen Kleinstaat. Denn es entsprach gemäss Beneš dem Leitgedanken des Völkerbundes, die Zukunft der kleinen Nationen dadurch zu garantieren, dass sich alle Nationen freiwillig verpflichten, entschieden und mit ihren materiellen Mitteln „dem Bösen“ (*aux maux*) zu widerstehen, dies selbst dort, wo ihre eigenen Interessen nicht direkt berührt wären.<sup>245</sup> Ohne den Begriff zu gebrauchen, umschrieb der tschechoslowakische Aussenminister mit diesen Worten das Prinzip der kollektiven Sicherheit, war es die kollektive Sicherheit, welche für ihn im Zentrum des Völkerbundes stand und wo er den grössten Wert der Weltorganisation für die ČSR erblickte.<sup>246</sup>

Doch gerade im Bereich der kollektiven Sicherheit erkannte Beneš von Beginn an auch die Grenzen und Schwächen des Völkerbundes. Dies zeigte sich kurz nach Benešs Rückkehr aus Paris, als der Aussenminister am 23. Oktober 1919 in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenversammlung der ČSR zum Ergebnis der Friedenskonferenz Stellung nahm und damals im Unterschied zum Exposé vom 30. September 1919 auch auf den Völkerbund zu sprechen kam. Zwar gestand der Redner in der Frage der neuen Weltorganisation der Konferenz einen grossen Erfolg zu, warnte jedoch umgehend vor einer Überbewertung des Erreichten und vor übertriebenen Hoffnungen. Denn der Völkerbund, wie er aus der Friedenskonferenz hervorging, war in Benešs Augen lediglich ein Versuch, eine Basis, ein Embryo, etwas, was noch nicht funktioniert, was bis dahin nicht die effektive Bedeutung erlangt habe, welche es haben sollte.<sup>247</sup> Beneš gab sich

---

<sup>243</sup> ČTK, Ministr dr. Beneš o Svazu národů.

<sup>244</sup> Brief čs. Regierung (Beneš) an Generalsekretär Drummond, 17.8.1924, LND C.424 M.161 1924 IX., S. 9.

<sup>245</sup> Ebd., S. 2.

<sup>246</sup> Ebd., S. 6.

<sup>247</sup> AÚTGM, EB I, kart. 32, R 142/1: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 23.10.1919, S. 7f.

gegenüber den Abgeordneten zwar überzeugt, dass die ČSR bei der Verteidigung gegen eine Aggression mit der „Liga der Nationen“ rechnen könne, dies aber erst, wenn die „Liga der Nationen“ konstituiert sei.<sup>248</sup> Letzteres war in den Augen des Aussenministers Ende 1919 somit nicht oder zumindest noch nicht der Fall. In der damaligen Verfassung bot der Völkerbund nach Benešs Einschätzung lediglich einen „illusorischen Schutz“, besass die neue Weltorganisation für die ČSR mehr einen moralischen, denn materiellen Wert. Aus diesen Gründen betrachtete es der tschechoslowakische Aussenminister als gefährlich und irreführend, im Bereich der Sicherheit übertriebene Hoffnungen in Genf zu setzen.<sup>249</sup>

Worin für den tschechoslowakischen Aussenminister genau die Unzulänglichkeiten des Völkerbundes lagen, machen erneut Benešs Worte von Mitte der 1920er Jahre deutlich.<sup>250</sup> Zwar sah Beneš das Prinzip der friedlichen Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten und Garantien für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen dieses Prinzip sehr wohl in Art. 12, 13, 15 und 16 der Satzung verankert, jedoch enthielten in seinen Augen die Bestimmungen keine präzisen Verpflichtungen und gingen nicht über Prinzipien hinaus. Dies galt namentlich für Art. 16.<sup>251</sup> So erinnerte der Aussenminister im Prager Parlament am 30. Oktober 1924 daran, dass gemäss dem Wortlaut von Art. 16 für die Mitgliedstaaten des Völkerbundes lediglich finanzielle und ökonomische Sanktionen gegen einen Aggressor obligatorisch seien, nicht hingegen militärische Hilfe für den angegriffenen Staat. Aus Sicht des Opfers einer Aggression bestünde daher kein verbrieftes Recht auf einen Beistand militärischer Natur seitens der anderen Völkerbundmitglieder. Für Beneš waren die Verpflichtungen des Art. 16 mehr von moralischem denn rechtlichem Charakter, das Instrument des Beistands im Rahmen des Völkerbundes für die politische Praxis wenig wirksam.<sup>252</sup>

Zu den rechtlichen Schwächen kamen noch prozedurale Hindernisse hinzu, insbesondere die Einstimmigkeitsregel.<sup>253</sup> Diese hatte Beneš bereits in einem Artikel in der Prager Zeitung *Čas* (Zeit) vom 1. Januar 1921 mit dem treffenden Titel „Schwierigkeiten und Zukunft des Völkerbundes“ kritisiert, nachdem er sich anlässlich der ersten Völkerbundversammlung zum ersten Mal persönlich ein Bild über das Wirken des

---

<sup>248</sup> Ebd., S. 9.

<sup>249</sup> Ebd., S. 7f.

<sup>250</sup> Siehe insbesondere AMZV, sekce II, kart. 775: Brief MZV (Girsa) an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 22.10.1924; Exposé Beneš in der Abgeordnetenkammer und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294002.htm>; AMZV, sekce II, kart. 856: Brief MZV (Beneš) an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 26.10.1925.

<sup>251</sup> Vgl. Brief čs. Regierung (Beneš) an Generalsekretär Drummond, 17.8.1924, LND C.424 M.161 1924 IX., S. 6.

<sup>252</sup> Vgl. Exposé Beneš in der Abgeordnetenkammer und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294003.htm>.

<sup>253</sup> Vgl. AÜTGM, EB I, kart. 32, R 143/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenkammer am 6.2.1924.

Völkerbundes hatte machen können.<sup>254</sup> Da das Einstimmigkeitsprinzip de facto einem Vetorecht gleichkam, barg es nach Benešs Meinung das Risiko einer Desorganisation und Anarchie, womit der Aussenminister die Gefahr einer Blockade des Genfer Beschlussfassungsprozesses gemeint haben muss. Angesicht dieser Unzulänglichkeiten sah Beneš den Wert der Satzung im Bereich der kollektiven Sicherheit stark verringert, dagegen die Gefahr erhöht, dass die Mechanismen des Völkerbundes im Krisenfall versagen. Während Beneš dem Völkerbund eine präventive Funktion in der Phase vor Ausbruch einer Aggression nicht absprach, betrachtete er die Mittel, welche dem Völkerbund in der Phase nach Ausbruch einer Aggression zur Verfügung standen, als ungenügend, die entsprechenden Bestimmungen der Satzung als zu vage, unbestimmt und unverbindlich.<sup>255</sup> Für die Zukunft erachtete es der Aussenminister daher als unerlässlich, in erster Linie die in der Satzung verankerten Pflichten der Mitgliedstaaten des Völkerbundes zu präzisieren und die bis dahin vagen Bestimmungen der Satzung durch klare Regeln zu ergänzen.<sup>256</sup>

Doch für Beneš hatten der Völkerbund und die Mitgliedschaft der ČSR im Völkerbund nicht nur eine materielle Seite in Form der kollektiven Sicherheit und eines Beistands gegen einen Aggressor. Dies belegt Benešs Artikel, welcher zum zweiten Jahrestag der Ausrufung der Tschechoslowakischen Republik in der Zeitung *Čas* erschien.<sup>257</sup> Darin ging der Aussenminister auf Ziele und Richtlinien der tschechoslowakischen Aussenpolitik ein und nannte als eines der zentralen Elemente der Stabilität des neuen Staates neben dem Verhältnis zu den Nachbarn, den westeuropäischen Grossmächten und Russland auch den Völkerbund. Diesbezüglich jedoch hob der Autor nicht etwa die Bedeutung der kollektiven Sicherheit hervor, sondern wies vielmehr auf die „moralischen Vorteile“ hin, welche für die ČSR eine Politik „mit dem Völkerbund“ und auf der Basis der Prinzipien des Völkerbundes hätte. Daher betonte der Aussenminister die Notwendigkeit, sich mit grösster Energie zur Idee und zu den Prinzipien des Völkerbundes hinzuwenden und diese mit aller Entschlossenheit zu unterstützen. Eine Politik, welche sich konsequent auf die Prinzipien des Völkerbundes stützen werde, bezeichnete Beneš als ein konsolidierendes und stabilisierendes Element für die ČSR. „Eine Politik mit dem Völkerbund zu machen, die Sympathien des Völkerbundes zu haben [...] wird ein ungewöhnlich starkes Aktivum für unseren Staat in dessen internationaler Situation bedeuten. Die Sicherheit zu haben, dass der Völkerbund mit uns geht und dass wir eine Politik mit dem Völkerbund machen,

---

<sup>254</sup> Beneš, *Nesnáze a budoucnost Svazu národů*.

<sup>255</sup> Vgl. Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294003.htm>.

<sup>256</sup> AMZV, sekce II, kart. 856: Brief MZV (Beneš) an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 26.10.1925.

<sup>257</sup> Beneš, *Tradice a stabilita*.

wird bestimmt eines der Elemente sein, welche die Stabilität dieses Staates enorm stärken werden.“<sup>258</sup> Dass Beneš hinter den Sympathien des Völkerbundes mehr erblickte als die moralische Unterstützung seitens einer internationalen Organisation und der in ihr vertretenen Staaten, verriet er in der Neujahrsausgabe des *Čas* von 1921. So mahnte der Autor, dass die tschechoslowakische Politik „nicht ohne die Sympathie und den Schutz desjenigen Teils der globalen öffentlichen Meinung sein könne, welcher bereits heute hinter dem Völkerbund stehe“, weshalb die ČSR „eine Politik des Völkerbundes“ machen müsse und machen werde.<sup>259</sup>

Es muss diesen „moralischen Vorteilen“ einer „Politik des Völkerbundes“, diesem propagandistisch-psychologischen Motiv hinter der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik geschuldet gewesen sein, wenn Beneš am 1. Juni 1920 Generalsekretär Eric Drummond versicherte, dass die Idee des Völkerbundes in der Tschechoslowakei „warmly supported“ sei, und er und Präsident Masaryk ihre Politik in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Satzung gestalten wollen.<sup>260</sup> War Beneš, waren die anderen Akteure der tschechoslowakischen Aussenpolitik bereit, über eine bloße Präsenz in Genf auch inhaltlich dem Imperativ einer Politik mit dem Völkerbund, durch den Völkerbund und im Sinne des Völkerbundes gerecht zu werden, der Ankündigung gegenüber Drummond zu entsprechen, wenn es um die Sicherheit der ČSR ging? Dieser Frage werden in der Folge die zentralen Teile der Arbeit nachgehen.

---

<sup>258</sup> Ebd., S. 2.

<sup>259</sup> Beneš, *Nesnáze a budoucnost Svazu národů*.

<sup>260</sup> LNA, R 562: Aufzeichnung Drummond über das Gespräch mit Beneš am 1.6.1920 in London. Siehe auch ČTK, Ministr dr. Beneš o Svazu národů.

### 3 DER VÖLKERBUND UND DIE TSCHECHOSLOWAKISCHE SICHERHEITSPOLITIK

Die Völkerbundsatzung von 1919 war das Ergebnis eines zähen Ringens zwischen den alliierten Grossmächten Frankreich, Grossbritannien und den USA, die trotz des zahlenmässigen Übergewichts der kleineren Staaten die Völkerbundkommission der Pariser Friedenskonferenz dominierten.<sup>261</sup> Nach französischen Vorstellungen hätte der Völkerbund die Basis für eine breite Defensivallianz gegen Deutschland bilden und damit die Fortführung des Kriegsbandnisses nach dem Krieg ermöglichen sollen. Deshalb arbeiteten die Franzosen auf eine robuste Sicherheitsorganisation hin, welche mit weitreichenden exekutiven Kompetenzen sowie eigenen militärischen Mitteln ausgestattet wäre und deren Mitglieder verpflichten würde, gegen einen Aggressor nicht nur ökonomische, sondern auch militärische Sanktionen zur Anwendung zu bringen. Die Briten dagegen wollten von einer Organisation der kollektiven Sicherheit nach französischem Muster nichts wissen und propagierten bei Konflikten den Weg der Schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit statt der Sanktionen.<sup>262</sup> Die Amerikaner unter Wilsons Führung schwankten zwar anfänglich zwischen den beiden Polen, tendierten am Ende jedoch mehr zur britischen Position. Den beiden angelsächsischen Mächten gelang es, an der Pariser Friedenskonferenz mit wenigen Abstrichen ihre Vorstellungen eines Völkerbundes durchzusetzen. So wird die Völkerbundsatzung von 1919 nur von wenigen Historikern als Kompromiss zwischen den divergierenden Positionen der Grossmächte,<sup>263</sup> von vielen dagegen als ein anglo-amerikanisches Gemeinschaftswerk charakterisiert.<sup>264</sup> Tatsächlich flossen zwar mit Art. 10 und 16 Elemente der kollektiven Sicherheit in die Satzung ein, dies geschah jedoch nur ansatzweise und lückenhaft, wie der vorangehende Teil der Arbeit gezeigt hatte.

---

<sup>261</sup> Vgl. Claude, *Swords*, S. 45; Egerton, *The League of Nations*, S. 26; Gerbet u.a., *Société des Nations*, S. 20-22; Gerbet u.a., *Le rêve*, S. 23; Ostrower, *The League of Nations*, S. 11-14; Wolfers, *Britain*, S. 153f.; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 42-44; Couveinhes-Matsumoto, *Les travaux préparatoires*, S. 15-18.

<sup>262</sup> Vgl. Jackson, *Beyond the Balance of Power*, S. 268-274; Marks, *The Ebbing*, S. 87; Egerton, *The League of Nations*, S. 26; Gerbet u.a., *Le rêve*, S. 13-16; Henig, *Versailles*, S. 45; Steiner, *Introductory essay*, S. 2; Steiner, *The Lights*, S. 42f.; Walters, *A History*, S. 61-63; Northedge, *The Troubled Giant*, S. 116-121; Morgenthau, *Politics*, S. 469.

<sup>263</sup> So Ostrower, *The League of Nations*, S. 17f.; Housden, *The League of Nations*, S. 11, 33.

<sup>264</sup> So etwa Claude, *Swords*, S. 37f.; Gerbet u.a., *Société des Nations*, S. 20-22; McKercher, *The League of Nations*, S. 67; Northedge, *The League of Nations*, S. 40f.; Steiner, *The League of Nations*, S. 36; Steiner, *The Lights*, S. 41; Marks, *The Ebbing*, S. 87; Jackson, *Beyond the Balance of Power*, S. 268, 274; Bell, *France*, S. 119; Henig, *The League of Nations*, S. 33; Couveinhes-Matsumoto, *Les travaux préparatoires*, S. 14, 70-73.

In ihrer ursprünglichen Gestalt wurde die Weltorganisation dem alles überragenden Ziel der französischen Aussen- und Sicherheitspolitik, sich so gut wie möglich gegen eine erneute deutsche Aggression abzusichern, nicht gerecht. Dies fiel umso mehr ins Gewicht, da die französische Delegation an der Pariser Friedenskonferenz auch in anderen Bereichen Abstriche machen musste. Weder gelang es den Franzosen, die Forderung nach der Zurückdrängung Deutschlands aus allen Gebieten westlich des Rheins durchzubringen, noch wurden die als Kompensation für die Rheingrenze in Aussicht gestellten Beistandspakte mit den USA und Grossbritannien realisiert.<sup>265</sup> Wie Eric Hobsbawm zu Recht betont, konnte 1919 von einer stabilen Sicherheitsordnung keine Rede sein, konnten die Friedensverträge nicht den Abschluss der Bemühungen um eine Friedenssicherung markieren, sondern allenfalls den Anfang.<sup>266</sup>

Es waren in erster Linie die Sicherheitsbedürfnisse Frankreichs, welche zwischen den Weltkriegen Anstoss und Motor für eine intensive Auseinandersetzung mit der Sicherheitsfrage bildeten. Dabei spielte der Völkerbund in doppelter Hinsicht eine Rolle. Zunächst als Ort dieser Auseinandersetzung und als Arena der Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten. In dieser Funktion drängte sich der Völkerbund nicht nur aufgrund seines Hauptzwecks – den Frieden zu wahren und Sicherheit zu schaffen – auf. Die Beschäftigung mit der Sicherheitsfrage im Völkerbund war auch eng mit dem Abrüstungsauftrag des Völkerbundes verknüpft und entsprang oftmals diesem. So anerkannten die Völkerbundmitglieder in Art. 8 der Satzung, „that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.“<sup>267</sup> Dieser Passus ermöglichte es, die Abrüstung von der Sicherheit abhängig zu machen und auf mehr Sicherheit als Vorbedingung für den Abbau der Rüstung zu pochen, was Frankreich gleich von Beginn der Abrüstungsdebatte im Völkerbund 1920 an auch tat.<sup>268</sup> Dagegen vertraten andere Staaten mit Grossbritannien an der Spitze eine entgegengesetzte Position, wonach erst eine Reduktion des Rüstungsstandes Frieden garantieren und

---

<sup>265</sup> Die beiden Verträge hätten die USA bzw. Grossbritannien im Falle eines Angriffs Deutschlands auf Frankreich zu sofortigem militärischen Beistand verpflichtet. Da die Beistandspakte an den Versailler Vertrag sowie aneinander gebunden waren, wurden beide hinfällig, nachdem der amerikanische Senat die Ratifikation des Versailler Vertrags verweigert hatte. Siehe Bell, *France*, S. 121; Steiner, *The Lights*, S. 48f.; Davies, *France*, S. 770.

<sup>266</sup> Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme*, S. 970.

<sup>267</sup> *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 1, 1920-1927, S. 23.

<sup>268</sup> Vgl. Carr, *International Relations*, S. 88; Webster, *The League of Nations*, S. 104, 116; Wurm, *Die französische Sicherheitspolitik*, S. 366-368; Jackson, *Beyond the Balance of Power*, S. 418, 424; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 85f.

Sicherheit schaffen würde.<sup>269</sup> Zum Konflikt zwischen Anhängern einer starken Sicherheitsorganisation und deren Gegnern trat so die Auseinandersetzung zwischen den Verfechtern der These, wonach Abrüstung die Folge von Sicherheit sei (Sicherheit *vor* Abrüstung), und denjenigen, die Sicherheit als Folge von Abrüstung sahen (Sicherheit *durch* Abrüstung).<sup>270</sup>

Unterhalb und quasi im Rahmen der Funktion als Arena bot sich der Völkerbund auch als Instrument der Sicherheitspolitik an. Nicht nur im Völkerbund, sondern eben auch mittels des Völkerbundes, genauer der Völkerbundsatzung, konnte man versuchen, Sicherheit für sein Land zu generieren. So waren die Franzosen daran interessiert und wiederholt darum bemüht, einerseits die Mängel und Lücken in der Satzung zu beseitigen und den Völkerbund als Organisation der kollektiven Sicherheit zu stärken, andererseits die Satzungsbestimmungen betreffend kollektive Sicherheit in neuen, die Satzung ergänzenden Instrumenten zu organisieren.<sup>271</sup>

Wie den Franzosen bot sich der Völkerbund auch der ČSR als Arena und Instrument der Sicherheitspolitik an. Dieser doppelten Bedeutung der Weltorganisation gehen die folgenden Kapitel nach. Entsprechend der übergeordneten Fragestellung gilt es zu klären, inwiefern und wie die Akteure der ČSR den Völkerbund in ihrer Sicherheitspolitik nutzten bzw. zu nutzen suchten – sei es als Instrument, sei es als Arena. Dabei folgt die Untersuchung dem Verlauf der Auseinandersetzung mit der Sicherheitsfrage, welche im Völkerbund ab 1920 bis zur Genfer Abrüstungskonferenz von 1932/33 unternommen wurden. Abgeschlossen wird dieser Teil der Arbeit durch ein Kapitel, welches mit Blick auf die tschechoslowakische Sicherheitspolitik sowie die Bedeutung und den Stellenwert des Völkerbundes darin die Beziehung zwischen der Weltorganisation einerseits, bilateralen oder regionalen Bündnissen andererseits beleuchtet.

---

<sup>269</sup> Vgl. Walters, A History, S. 221f.; Northedge, The League of Nations, S. 118; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 373; Medlicott, British Foreign Policy, S. 70.

<sup>270</sup> Vgl. Walters, A History, S. 221f.; Wolfers, Britain, S. 350f.; Webster, The League of Nations, S. 115f.

<sup>271</sup> Vgl. Henig, The League of Nations, S. 77; Couveinhes-Matsumoto, Les travaux préparatoires, S. 73f.



### 3.1 Der tschechoslowakische Vorschlag zu Artikel 21 der Satzung

Die Vorbehalte, welche viele Staaten gegenüber dem Völkerbund in dessen ursprünglicher Form hegten, mündeten in den ersten Jahren der Weltorganisation in zahlreiche Anträge zur Änderung der Satzung. Am 30. März 1921 sandte auch Beneš im Namen der tschechoslowakischen Regierung Generalsekretär Eric Drummond einen Änderungsvorschlag.<sup>272</sup> Prag hatte dabei jedoch nicht etwa Art.10 oder 16 im Visier, wie der Stellenwert dieser Artikel innerhalb der Satzung und deren Bedeutung für die Sicherheit der Völkerbundmitglieder erwarten liessen, sondern Art. 21. Dieser war auf Druck der Amerikaner in die Satzung aufgenommen worden und sollte die Vereinbarkeit der amerikanischen Monroe-Doktrin<sup>273</sup> mit einer Mitgliedschaft der USA im Völkerbund sicherstellen.<sup>274</sup> So hielt der besagte Artikel im französischen Wortlaut fest, dass internationale Verpflichtungen, welche der Erhaltung des Friedens dienen, „nicht als inkompatibel“ mit den Bestimmungen der Satzung betrachtet werden und nannte als Beispiele solcher mit der Satzung kompatibler Verpflichtungen Schiedsverträge und regionale Übereinkommen wie eben die Monroe-Doktrin.<sup>275</sup> Die Bedeutung von Art. 21 im Rahmen der Satzung ergab sich aus Art. 20, worin die Völkerbundmitglieder anerkannten, dass die Satzung alle Verpflichtungen und Abmachungen aufhebt, die nicht mit den Satzungsbestimmungen vereinbar sind, sowie versprochen, in Zukunft keine mit der Satzung inkompatible Verpflichtungen und Abmachungen einzugehen.<sup>276</sup>

Mit ihrem Vorschlag vom 30. März 1921 gedachte die ČSR die Bestimmungen von Art. 21 dahingehend zu erweitern, dass Verträge zwischen Völkerbundmitgliedern, welche

---

<sup>272</sup> LND A.C.5. Commission des Amendements au Pacte. Amendement proposé par le Gouvernement Tchecoslovaque, 4.4.1921.

<sup>273</sup> Die Monroe-Doktrin wurde 1823 vom amerikanischen Präsidenten James Monroe vor dem Hintergrund der Unabhängigkeitsbewegungen der spanischen Kolonien in Lateinamerika formuliert. Im Kern besagte die Doktrin, dass einerseits jegliche Versuche eines europäischen Staates, seine politische Macht auf dem amerikanischen Kontinent zu vergrössern, als Bedrohung der Sicherheit der USA betrachtet, andererseits sich die USA nicht in die inneren Angelegenheiten der europäischen Staaten einmischen würden. Der defensive Charakter der Monroe-Doktrin wurde 1904 um einen offensiven Aspekt erweitert, indem sich Washington das Recht vorbehielt, in Südamerika die Rolle einer internationalen Polizeimacht zu übernehmen und bei Bedarf militärisch zu intervenieren. Siehe Guggisberg, Geschichte der USA, Bd. 1, S. 73f.; Guggisberg, Geschichte der USA, Bd. 2, S. 166; Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 676-678.

<sup>274</sup> Vgl. Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 669-672, 678-680; Boisson de Chazournes/Pergantis, Article 21, S. 811-814; MacMillan, Peacemakers, S. 105f.; Steiner, The Lights, S. 46.

<sup>275</sup> „Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.“ Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 32. Die englische Version von Art. 21 formulierte die zentrale Botschaft etwas anders, gewissermassen auf umgekehrte Weise als die französische. So sollte nichts in der Satzung in dem Sinne interpretiert werden, dass es die Gültigkeit internationaler Verpflichtungen zur Sicherung des Friedens beeinträchtigen würde. Ebd., S. 33. Siehe auch Boisson de Chazournes/Pergantis, Article 21, S. 815.

<sup>276</sup> Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 32f. Vgl. Wyatt, Article 20, S. 798-801.

auf eine Präzisierung oder Vervollständigung der Satzungsbestimmungen betreffend Friedenserhaltung und internationaler Zusammenarbeit hinzielten, von Rat oder Versammlung nicht nur gebilligt, sondern auch gefördert und unter deren Schirmherrschaft oder Federführung (*sous leurs auspices*) ausgehandelt werden könnten. Zu diesem Zwecke sollte der Rat oder die Versammlung die Möglichkeit erhalten, auf Gesuch „einer genügenden Zahl“ von Völkerbundmitgliedern hin Konferenzen einzuberufen, welche für alle interessierten Staaten offen wären. Als durch den Völkerbund förderungswert erwähnte der Vorschlag der ČSR nicht nur die bereits in Art. 21 genannten Typen von Verträgen, sondern generell alle Abkommen, welche dem Urteil des Rates oder der Versammlung nach zu Frieden und internationaler Kooperation beitragen.<sup>277</sup> Eine Ergänzung und Präzisierung von Art. 21 im Sinne des tschechoslowakischen Vorschlags hätte somit zur Folge, dass der ursprünglich negative Sinn des Artikels positiv umgedeutet und die Rolle des Völkerbundes beim Abschluss von Verträgen unter den Mitgliedstaaten erweitert würde.

Der Bitte Prags entsprechend leitete das Völkerbundsekretariat den tschechoslowakischen Vorschlag an die Kommission für Satzungsänderungen (*Commission des Amendements au Pacte CAP / Committee on Amendments to the Covenant*) weiter, eine am 21. Februar 1921 durch den Völkerbundrat eingesetzte 11-köpfige Sonderkommission von Rechtsexperten und Staatsmännern, welche die Anträge auf Änderung der Satzung zu prüfen hatte.<sup>278</sup> Die Frage des Art. 21 kam in der CAP am 3. und 4. Juni 1921 zur Diskussion und wurde schliesslich an der Völkerbundversammlung im Herbst 1921 entschieden. Die ČSR hatte dabei den Vorteil, dass sie nicht nur in der Versammlung vertreten war, sondern auch in der CAP, sich somit in beiden Organen für ihren Vorschlag stark machen konnte.

Zur Bedeutung des Änderungsvorschlags, zu den dahinter stehenden Motiven und Zielen äusserten sich neben dem Schreiben vom 30. März Aussenminister Beneš Anfang Juni 1921 in der CAP sowie am 1. Juli 1921 in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenversammlung der ČSR, Štefan Osuský wiederum an der zweiten

---

<sup>277</sup> Die zentralen Passagen des Vorschlags hatten folgenden Wortlaut: „Toutes conventions entre deux ou plusieurs Membres de la Société tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale tels qu'ils sont stipulés dans ce Pacte, pourront être non seulement approuvés par le Conseil ou l'Assemblée, mais encouragées par eux et négociées sous leurs auspices [...]. Le Conseil ou l'Assemblée pourront, en vue de ces fins, et à la demande d'un nombre suffisant de Membres de la Société provoquer la réunion de conférences spéciales ouvertes à tous les Membres qui se jugeront intéressés.“ LND A.C.5. Commission des Amendements au Pacte. Amendement proposé par le Gouvernement Tchécoslovaque, 4.4.1921, S. 3.

<sup>278</sup> Die CAP kam zwischen dem 6.4.1921 und 9.9.1921 zu drei Sessionen in London und Genf zusammen. In der 1. Sitzung der 2. Session vom 1.6.1921 wurde Beneš zum Vizepräsidenten der Kommission gewählt. Siehe LND A.C.2. Committee on Amendments to the Covenant. Organisation of the Committee.

Völkerbundversammlung. Hierbei gingen sie von ihrer Sicht und Einschätzung der Rolle und des Stellenwerts des Völkerbundes in der internationalen Politik seit 1919 aus. So wurde in der schriftlichen Begründung zum Änderungsvorschlag bemängelt, dass es sich bei den bis anhin vom Völkerbund geförderten Abkommen um universale Abkommen handle, welche aufgrund ihrer Universalität einerseits auf sehr allgemeinen Prinzipien basieren, andererseits thematisch lediglich eng begrenzte Ziele verfolgen würden. Das bisherige System klammere zwangsläufig komplexe Fragen und drängende Probleme aus, sobald diese von lokaler Natur seien und nur einen kleinen Teil der Staaten interessieren und betreffen würden.<sup>279</sup> Dieser Umstand hatte in den Augen der tschechoslowakischen Aussenpolitiker zur Folge, dass seit Ende des Weltkrieges wichtige Fragen der regionalen Politik ohne Rücksicht auf den Völkerbund behandelt, konkret zahlreiche bilaterale und regionale Abkommen ausserhalb des Völkerbundes und ohne Bezug zu diesem und zu dessen Satzung abgeschlossen wurden.<sup>280</sup> Beneš betrachtete diese Entwicklung für die noch junge Weltorganisation als wenig förderlich, ja sogar gefährlich und beklagte, dass der Völkerbund bis dahin in der europäischen Politik nicht die Aktivität entfalten konnte, welche sich er und die ČSR wünschen, nämlich eine so breite und umfassende wie möglich.<sup>281</sup>

Ihren Änderungsvorschlag zu Art. 21 präsentierten die Initiatoren als Mittel zur Verbesserung der beschriebenen Situation. Der Völkerbund sollte bilaterale oder regionale Abkommen, welche auf die Stärkung von Frieden und Sicherheit abzielten und damit dem Kernauftrag der Weltorganisation entsprachen, nicht nur wie bis dahin passiv dulden, sondern künftig auch aktiv „durch Unterstützung oder Rat“<sup>282</sup> zu deren Realisierung beitragen. Die gestärkten und erweiterten Kompetenzen des Völkerbundes im Bereich der Bündnispolitik der Mitgliedstaaten würden nach Ansicht Prags der Weltorganisation erlauben, neben universalen Fragen vermehrt auch Probleme von regionaler Bedeutung anzugehen.<sup>283</sup> In Genf hoben die Vertreter der ČSR immer wieder hervor, die zentrale Bedeutung des tschechoslowakischen Änderungsvorschlags bestehe darin, durch die

---

<sup>279</sup> LND A.C.5. Commission des Amendements au Pacte. Amendement proposé par le Gouvernement Tchécoslovaque, 4.4.1921, S. 3.

<sup>280</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 32, R 142/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 1.7.1921, S. 13; Beneš in der 6. Sitzung der 2. Session der CAP vom 3.6.1921, LND A.C. Procès-Verbaux 9.A. Committee on Amendments to the Covenant. Second Session. Revised Minutes of the Sixth Meeting, S. 6f.; Osuský in der 31. Plenarsitzung der 2. Versammlung vom 4.10.1921, in: Société des Nations: Actes de la Deuxième Assemblée. Séances Plénières, Genève 1921, S. 832.

<sup>281</sup> AÚTGM, EB I, kart. 32, R 142/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 1.7.1921, S. 13f.

<sup>282</sup> Ebd., S. 14.

<sup>283</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 32, R 142/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 1.7.1921, S. 14; LND A.C.5. Commission des Amendements au Pacte. Amendement proposé par le Gouvernement Tchécoslovaque, 4.4.1921, S. 3.

Ausweitung der Tätigkeit des Völkerbundes von rein universalen hin zu bilateralen und regionalen Fragen der jungen Weltorganisation zu mehr Kraft, Vitalität und Prestige zu verhelfen und sie zu einem bedeutenden internationalen Akteur zu machen – was sie aus Prager Sicht damals nicht war.<sup>284</sup> Neben dieser positiven Argumentation versuchte Osuský die zweite Völkerbundversammlung auch durch eine Warnung vom tschechoslowakischen Vorschlag zu überzeugen: Ohne eine aktive Rolle des Völkerbundes bei der Ausarbeitung bilateraler und regionaler Bündnisse könnten sich diese in eine Richtung entwickeln, welche sie in direkten Widerspruch zur Satzung bringen würde, was am Ende für die Weltorganisation schädlich wäre.<sup>285</sup>

Ungeachtet der geschickten Argumentation, welcher sich Beneš und Osuský in Genf bedienten, hatte der tschechoslowakische Änderungsvorschlag zu Art. 21 einen schweren Stand. Die Erfolgchancen der Initiative wurden von Beginn an durch den Umstand geschmälert, dass unter den Völkerbundmitgliedern die Tendenz vorherrschte, die Satzung nicht zu ändern, solange die Hoffnung fortbestand, die USA für einen Beitritt zur Weltorganisation zu gewinnen. Solche Überlegungen spielten ganz besonders in Bezug auf Art. 21 mit der darin verankerten Legalisierung der amerikanischen Monroe-Doktrin eine Rolle. Dabei half es wenig, dass auch der tschechoslowakische Vorschlag dieses Prinzip der amerikanischen Aussenpolitik namentlich erwähnte und dessen Legitimität und Legalität keinen Abbruch tat. Zum amerikanischen Faktor kam hinzu, dass der CAP von chinesischer Seite ein weiterer Vorschlag zu Art. 21 unterbreitet wurde, der die Streichung des Begriffs der regionalen Übereinkommen aus dem ursprünglichen Art. 21 forderte und damit das Gegenteil des tschechoslowakischen bezweckte.<sup>286</sup> Bereits in der CAP wurden von britischer Seite Versuche unternommen, die beiden Vorschläge zusammenzuführen und damit ad absurdum zu führen oder zumindest zu verwässern.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Vgl. Beneš in der 6. Sitzung der 2. Session der CAP vom 3.6.1921, LND A.C. Procès-Verbaux 9.A. Committee on Amendments to the Covenant. Second Session. Revised Minutes of the Sixth Meeting, S. 6f.; Osuský in der 3. Sitzung der 1. Kommission der 2. Versammlung am 19.9.1921, League of Nations: Records of the Second Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the First Committee, Vol. 1, Geneva 1921, S. 28; Osuský in der 31. Plenarsitzung der 2. Versammlung vom 4.10.1921, Société des Nations: Actes de la Deuxième Assemblée. Séances Plénières, Genève 1921, S. 832.

<sup>285</sup> Osuský in der 3. Sitzung der 1. Kommission der 2. Versammlung am 19.9.1921, League of Nations: Records of the Second Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the First Committee, Vol. 1, Geneva 1921, S. 22f.; Osuský in der 31. Plenarsitzung der 2. Versammlung vom 4.10.1921, Société des Nations: Actes de la Deuxième Assemblée. Séances Plénières, Genève 1921, S. 832.

<sup>286</sup> Vgl. AUTGM, EB I, kart. 32, R 142/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 1.7.1921, S. 15f.; Freire d'Andrade, Berichterstatter der 4. Subkommission der 1. Kommission der 2. Versammlung, in der 31. Plenarsitzung der 2. Versammlung vom 4.10.1921, in: Société des Nations: Actes de la Deuxième Assemblée. Séances Plénières, Genève 1921, S. 831.

<sup>287</sup> Siehe die Protokolle der 6. und 7. Sitzung der 2. Session der CAP vom 3. und 4.6.1921, LND A.C. Procès-Verbaux 9.A. Committee on Amendments to the Covenant. Second Session. Revised Minutes of the Sixth Meeting sowie LND A.C. Procès-Verbaux 10.A. Committee on Amendments to the Covenant. Second Session. Revised Minutes of the Seventh Meeting.

Obwohl die ČSR mit ihrem Vorschlag gegen mehrere Hindernisse anzukämpfen hatte, konnte sie am Ende der Debatte in der CAP einen Teilerfolg verbuchen. So beschloss die CAP, der Versammlung vorzuschlagen, den bestehenden Art. 21 durch die zentralen Stellen des tschechoslowakischen Vorschlags zu ergänzen. Doch der Ersten Kommission der zweiten Versammlung, wo die Arbeit der CAP im September 1921 eingehend diskutiert wurde, ging auch dieser Kompromiss zwischen dem Status quo und einer Änderung im Sinne des tschechoslowakischen Vorschlags zu weit. In ihrem Bericht an das Plenum der Versammlung vertrat die Kommission die Ansicht, die Zeit für eine Änderung des Art. 21 sei noch nicht gekommen und empfahl daher, den Artikel in seinem aktuellen Wortlaut zu belassen.<sup>288</sup> Obwohl sich die Kommission gegen die integrale Umsetzung des tschechoslowakischen Vorschlags aussprach, anerkannte sie immerhin die Nützlichkeit der dahinter stehenden Ideen und stützte die Anliegen der Initianten. So wies die Kommission bei ihrer Empfehlung an die Versammlung darauf hin, dass bereits der bestehende Art. 21 die Förderung regionaler Abkommen nicht ausschliesse. Dementsprechend hielt der Kommissionsbericht fest, „que les accords conclus entre les Membres de la Société, tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu’il sont stipulés dans le Pacte, peuvent être considérés comme de nature à contribuer au progrès de la Société dans la voie des réalisations pratiques.“<sup>289</sup> Doch die Kommission würdigte nicht nur den Wert der genannten Abkommen für den Völkerbund, sondern wies auch auf die Möglichkeit hin, solche Abkommen unter der Obhut und Mitwirkung des Völkerbundes auszuhandeln, wenn nötig im Rahmen spezieller, dafür einberufener Konferenzen.<sup>290</sup> Damit übernahm der Bericht grosse Teile des tschechoslowakischen Änderungsvorschlags mehr oder weniger wörtlich, ohne sich direkt für den Vorschlag auszusprechen. Den Bericht der Ersten Kommission nahm die Versammlung unverändert mit der Resolution vom 4. Oktober 1921 einstimmig, d.h. einschliesslich der Stimme der tschechoslowakischen Delegation, an und legte die beiden Änderungsvorschläge zu Art. 21 ad acta.<sup>291</sup>

Obschon der Völkerbund am Ende eine Änderung des Art. 21 im Sinne des tschechoslowakischen Vorschlags verwarf, gab sich der Stellvertretende Delegierte der ČSR an der zweiten Versammlung und zugleich Gesandte in Bern, Robert Flieder, im Bericht an das Prager Aussenministerium vom 31. Dezember 1921 mit dem Ausgang des Unterfangens zufrieden. Der Diplomat wies darauf hin, dass es der tschechoslowakischen

---

<sup>288</sup> Société des Nations: Actes de la Deuxième Assemblée. Séances Plénières, Genève 1921, S. 831.

<sup>289</sup> Ebd., S. 833.

<sup>290</sup> Ebd.

<sup>291</sup> Ebd.

Delegation weniger um die Form, als vielmehr um einen sachlichen Erfolg gegangen sei, den man mit der einstimmigen Annahme des Berichts der Ersten Kommission durch das Plenum der Versammlung auch erzielt habe. Die leitende Idee hinter dem tschechoslowakischen Vorschlag sei nie strittig gewesen, gab sich der Gesandte überzeugt, und hielt am Ende seines Schreibens fest, dass die tschechoslowakische Delegation „praktisch“ vollständig das gesteckte Ziel erreicht habe.<sup>292</sup>

Ging es der ČSR bei ihrer Initiative tatsächlich primär um die Akzeptanz der Idee hinter ihrem Änderungsvorschlag, kann man sich angesichts des Ergebnisses der zweiten Versammlung Flieders Fazit anschliessen. Das positive Urteil muss jedoch einem weiteren Aspekt des tschechoslowakischen Vorschlags geschuldet gewesen sein, auf den weder der Gesandte in seinem Bericht nach Prag noch die tschechoslowakischen Vertreter in ihren Genfer Wortmeldungen eingegangen waren, den jedoch Beneš in der Aussenpolitischen Kommission am 1. Juli 1921 zumindest angedeutet hatte: So gab der Aussenminister den Parlamentariern zu wissen, die ČSR habe Interesse daran gehabt, dass es möglich wäre, im Rahmen des Völkerbundes eine bestimmte Staatengruppe zu bilden, welche ihre eigenen, sie unmittelbar betreffenden Fragen regeln würde.<sup>293</sup> Die Änderung des Art. 21 im Sinne des tschechoslowakischen Vorschlags sollte einerseits den Staaten erlauben, solche Gruppierungen durch den Völkerbund sanktionieren zu lassen, andererseits die Staaten dazu anhalten, sich beim Zusammenschluss zu derartigen Gebilden nach den Prinzipien und dem Geist der Satzung zu richten.<sup>294</sup>

Was hinter Benešs vagen Ausführungen vom 1. Juli 1921 stand, wurde nach aussen erst nachträglich verständlich. So hiess es in einem Aufsatz zur zweiten Völkerbundversammlung, welcher aus der Feder eines anonymen Autors Ende 1921 in der offiziellen Zeitschrift des Prager Aussenministeriums erschien, die ČSR habe mit ihrem Vorstoss zu Art. 21 ein doppeltes Ergebnis erzielte: Erstens wurde die Kleine Entente als eine regionale Gruppierung, welche auf die Erhaltung und Sicherung des Friedens abziele, durch den Völkerbund sanktioniert und zweitens der tschechoslowakischen Aussenpolitik eine moralische Unterstützung durch die „am meisten befugte“ internationale Organisation zuteil.<sup>295</sup> Eine Verbindung zwischen dem tschechoslowakischen Änderungsvorschlag und der Kleinen Entente machte auch Aussenminister Beneš, als er in einem Aufsatz von 1924

---

<sup>292</sup> Bericht Flieder an MZV, 31.12.1921, in: DČZP 1920-1921, Bd. 2, Nr. 829, S. 416-419, hier S. 418f.

<sup>293</sup> AÚTGM, EB I, kart. 32, R 142/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 1.7.1921, S. 1.

<sup>294</sup> AÚTGM, EB I, kart. 32, R 142/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 1.7.1921, S. 1. Siehe auch LND A.C.5. Commission des Amendements au Pacte. Amendement proposé par le Gouvernement Tchécoslovaque, 4.4.1921, S. 3.

<sup>295</sup> MZV, Československo ve Společnosti národů, S. 359.

auf die Aktion von 1921 zurückblickte und festhielt, dass die zweite Völkerbundversammlung zwar nicht den tschechoslowakischen Änderungsvorschlag zu Art. 21 akzeptiert, hingegen Regionalabkommen, welche dem Frieden dienen, gutgeheissen und damit implizit den friedlichen Charakter der Kleinen Entente anerkannt habe.<sup>296</sup> Und weitere vier Jahre später konnte man im Jubiläumsband des tschechoslowakischen Aussenministeriums zum zehnjährigen Bestehen der Republik lesen, dass 1921 die Delegation in Genf ihr Ziel, nämlich die Sanktionierung von Regionalverträgen wie der Kleinen Entente, erreichen konnte.<sup>297</sup>

Während die tschechoslowakische Seite gegenüber dem Völkerbund und im Völkerbund den Nutzen hervorhob, welchen eine Änderung von Art. 21 für die Weltorganisation hätte, beurteilte das Prager Aussenministerium nachträglich den Ausgang der Initiative von 1921 einzig und allein unter dem Aspekt der Bündnispolitik der ČSR. Die Antwort der Völkerbundorgane auf den tschechoslowakischen Vorstoss zu Art. 21 deutete man in Prag als Legitimierung der Kleinen Entente und gleichartiger Bündnisse durch die neue Weltorganisation, die Resolution der Versammlung vom 4. Oktober 1921 als eine Art Gütesiegel, welches solche Bündnisse als für die friedenssichernde Aktivität des Völkerbundes förderlich und daher mit der Satzung kompatibel auszeichnete. Eine solche Auslegung ist vor dem Hintergrund des Art. 20 der Satzung (siehe weiter oben) nicht nur verständlich, sondern würde auch erklären, weshalb die tschechoslowakische Delegation der Resolution vom 4. Oktober 1921 zustimmte, obwohl deren Inhalt und Form nur ansatzweise dem Vorschlag vom 30. März 1921 entsprach.

Müsste man somit die Ziele, welche die ČSR mit ihrem Vorstoss zu Art. 21 verfolgte, neu gewichten? Stand weniger die Stärkung des Völkerbundes als Akteur der internationalen Beziehungen im Vordergrund, sondern vielmehr die Stärkung und Legitimierung der Regionalverträge im Generellen und der Kleinen Entente im Speziellen mittels des Völkerbundes? Auch wenn ein starker Völkerbund im Interesse der ČSR war, spricht nicht nur die zitierte Darstellung des Prager Aussenministeriums und von dessen Vorsteher zugunsten einer positiven Antwort auf diese Frage. Auffallend ist auch die zeitliche Nähe zwischen der Einreichung des tschechoslowakischen Änderungsvorschlags in Genf und der Bildung der Kleinen Entente. Diese wurde mit dem Bündnis der ČSR mit Jugoslawien vom 14. August 1920 angestossen und mit dem Vertrag zwischen der ČSR und Rumänien vom 23. April 1921 und jenem zwischen Jugoslawien und Rumänien vom 7. Juni 1921 abgeschlossen. Die Beziehung des so entstandenen Paktes zum Völkerbund

---

<sup>296</sup> Beneš, *La Société des Nations*, S. 12f.

<sup>297</sup> *MZV, Deset let Československé Republiky*, S. 76.

und zu dessen Satzung war dabei keineswegs problemfrei – weder in rechtlicher noch in politischer Hinsicht. Rechtlich war es zumindest fraglich, ob die in den drei Verträgen enthaltene Verpflichtung, sich bei einem Angriff Ungarns automatisch Beistand zu leisten, mit Art. 16 in Einklang stand. Unter politischen Gesichtspunkten wiederum liesse sich einwenden, die Kleine Entente entspreche nicht den Absichten Wilsons, durch die Gründung der Weltorganisation bilaterale und regionale Allianzen obsolet zu machen. Günter Reichert ist jedenfalls der Meinung, dass die Kleine Entente weder der Idee noch der Satzung des Völkerbundes entsprochen habe.<sup>298</sup> Es deutet somit alles darauf hin, dass der tschechoslowakische Aussenminister mit dem Änderungsvorschlag zu Art. 21 in erster Linie das Ziel verfolgte, das Verhältnis zwischen regionalen Beistandspakten wie der Kleinen Entente und dem Völkerbund zu klären. Dieses Ziel glaubte Beneš am Ende auch erreicht zu haben.

Abgesehen und unabhängig von der Frage nach Motiven und Zielen hinter dem tschechoslowakischen Änderungsvorschlag zu Art. 21 lässt dieses Kapitel schliesslich auch allgemeine Erkenntnisse über das Verhältnis der ČSR zum Völkerbund und den Stellenwert des Völkerbundes in der Prager Sicherheitspolitik zu: In den Augen der aussenpolitischen Entscheidungsträger der Ersten Republik scheint der Völkerbund zwei Jahre nach seiner Gründung in der internationalen Politik eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben. Diese Erkenntnis gilt in besonderem Masse im Bereich der Sicherheit. Hier setzte Beneš auf das traditionelle Instrument der bilateralen und regionalen Defensivpakete. Hingegen war der tschechoslowakische Aussenminister bereit, ja erachtete es gar als nützlich, die Bündnispolitik und die Bündnisse der Völkerbundmitglieder in Beziehung zum Völkerbund zu bringen. Nicht nur sollte der Völkerbund bestehende bilaterale und regionale Verträge auf ihre Kompatibilität mit der Satzung prüfen, kompatible Verträge als solche sanktionieren, sondern auch aktiv beim Abschluss neuer Verträge mitwirken. Die Beziehung zwischen bilateralen und regionalen Instrumenten der Friedens- und Sicherheitspolitik einerseits, dem multilateralen Völkerbund andererseits zu klären und zu fördern sowie die Weltorganisation für die Bündnispolitik zu nutzen, war somit eines der frühesten Anliegen der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik. Ungeachtet der Argumentation, welcher sich die Diplomaten der ČSR in Genf bedienten, galten dabei das Interesse und die Sorge Prags mehr den Teilverträgen als dem Völkerbund.

---

<sup>298</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 18f. Vgl. Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 667f.



### 3.2 Das Projekt eines allgemeinen Beistandspaktes 1922/23

Als gleich im ersten Jahr des Bestehens des Völkerbundes in Rat und Versammlung die Abrüstungsfrage zur Debatte kam, zeigte namentlich die Position Frankreichs umgehend, dass an eine umfassende Abrüstung ohne Ausweitung der Sicherheitsgarantien nicht zu denken war.<sup>299</sup> Nachdem weder Anläufe zu einer Stärkung der in der Satzung enthaltenen Elemente der kollektiven Sicherheit noch Verhandlungen über eine britisch-französische Allianz von Erfolg gekrönt waren,<sup>300</sup> versuchte man ab 1922 einen neuen Weg, um zu mehr Sicherheit und damit zur Abrüstung zu gelangen: Den Anfang machte der Brite Lord Robert Cecil am 3. Juli 1922 in der sogenannten Gemischten Kommission (*Commission temporaire mixte pour la réduction des armements CTA / Temporary Mixed Commission for the reduction of armaments*), in welcher Militärs der Ratsmächte sowie Privatpersonen aus Wissenschaft und Wirtschaft im Auftrag von Rat und Versammlung die Abrüstungsfrage zu studieren hatten.<sup>301</sup> Dort unterbreitete Cecil den Entwurf eines allgemeinen Vertrags, welcher die Staaten eines Kontinents zu gegenseitigem militärischen Beistand an das Opfer einer Aggression verpflichtete.<sup>302</sup> Ziel eines solchen allgemeinen Beistandspaktes, war es, das Suprasystem des Völkerbundes in seiner kollektiven Sicherheitsfunktion zu ergänzen und zu stärken, namentlich Art. 10 und 16 der Satzung grössere Effektivität zu geben.<sup>303</sup> Cecils Plan folgten intensive Debatten und Arbeiten in der CTA, im Rat und in der Versammlung, welche schliesslich in das sogenannte *Draft Treaty of Mutual Assistance* vom 29. September 1923 mündeten.<sup>304</sup>

In diesem Kapitel wird untersucht, wie sich die ČSR zur Idee eines allgemeinen, die Satzung ergänzenden Beistandspaktes und den entsprechenden Vertragsentwürfen stellte, welche sicherheitspolitischen Ziele sie im Zusammenhang mit diesen Unterfangen verfolgte und welche Bedeutung dabei dem Völkerbund zukam. Nicht zuletzt sollen aus der Analyse der Haltung und des Handelns der ČSR Rückschlüsse auf die damalige Sicht der Akteure auf den Völkerbund und den Stellenwert der Weltorganisation innerhalb der Aussenpolitik der ČSR gezogen werden.

---

<sup>299</sup> Vgl. Walters, *A History*, S. 221f.; Northedge, *The League of Nations*, S. 117f.

<sup>300</sup> Vgl. Wolfers, *Britain*, S. 79f.; Northedge, *The League of Nations*, S. 118; Lespinois, *Sécurité*, S. 94f.

<sup>301</sup> Vgl. Gerbet u.a., *Le rêve*, S. 61; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 374.

<sup>302</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: *Projet de Traité présenté à la Commission des Armements au cours de sa 3ème session à Paris du 3 au 8 juillet 1922 par Lord Robert Cecil* [Juli 1922].

<sup>303</sup> Vgl. Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit*, S. 230f.

<sup>304</sup> Zur Entstehung des *Draft Treaty* siehe Walters, *A History*, S. 222-227, und Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 381-386.

### 3.2.1 Die Paktprojekte bis zur Völkerbundversammlung von 1923

Zwischen Sommer 1921 und Herbst 1923 war es von den Völkerbundorganen in erster Linie die CTA, welche sich mit der Frage eines Beistandspaktes befasste. Zwar sass mit František Hodáč ein Tscheche in der CTA, dies jedoch als einer der Vertreter der Arbeitgeber und nicht seines Herkunftslandes.<sup>305</sup> Dieser Umstand scheint von offizieller tschechoslowakischer Seite auch akzeptiert worden zu sein.<sup>306</sup> So beschränkte sich Prag in jener Phase der Genese des *Draft Treaty* mehrheitlich auf die Rolle des Beobachters und griff nicht ins Geschehen in der CTA ein.<sup>307</sup> Doch auch an der dritten Versammlung im Herbst 1922, als die Zwischenergebnisse der Arbeit der CTA zur Diskussion standen und die Weichenstellung hin zum späteren *Draft Treaty* erfolgte, griff keiner der tschechoslowakischen Delegierten ins Geschehen ein. Dies gilt selbst für Beneš, welcher nicht nur die Delegation der ČSR anführte, sondern auch in der Dritten Kommission der Versammlung sass, wo das Projekt eines Beistandspaktes eingehend debattiert wurde.<sup>308</sup> Es gibt keine Hinweise darauf, dass die tschechoslowakischen Akteure vor der vierten Versammlung von 1923 auf die Ausarbeitung des *Draft Treaty* Einfluss genommen hätten.

Während die offiziellen Vertreter der tschechoslowakischen Aussen- und Sicherheitspolitik in Genf bis Herbst 1923 nicht in Erscheinung traten, verfolgten sie das Geschehen aus der Ferne und nahmen dazu wiederholt Stellung. Aufgrund des militärischen Charakters eines Beistandspaktes kam dabei dem Verteidigungsministerium sowie dem Generalstabschef der tschechoslowakischen Armee in der Person des Leiters der französischen Militärmission Eugène Mittelhauser eine besondere Rolle zu. So erbat sich das Prager Aussenministerium vom Verteidigungsministerium Stellungnahmen zunächst zu Cecils Entwurf vom 3. Juli 1922,<sup>309</sup> anschliessend zur weiteren Entwicklung der Frage,<sup>310</sup> wie sie im Bericht der CTA an die dritte Völkerbundversammlung vom 7. September 1922 festgehalten war.<sup>311</sup> Entsprechende Gutachten in Form von Noten

---

<sup>305</sup> Vgl. Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 374f.

<sup>306</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 768: Notiz von Heidrich, Prag, 17.1.1923.

<sup>307</sup> Da die Protokolle der CTA lediglich das Endergebnis der Abstimmungen festhalten, geht aus ihnen nicht hervor, wie sich Hodáč bei den Abstimmungen betreffend den Vertragsentwurf der CTA verhielt. Siehe LND C.T.A./8ème session/P.V.1-10.

<sup>308</sup> Siehe dazu die entsprechenden Sitzungsprotokolle: League of Nations: Records of the Third Assembly. Plenary Meetings, Vol. I: Text of the Debates, Geneva 1922; League of Nations: Records of the Third Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1922.

<sup>309</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Projet de Traité présenté à la Commission des Armements au cours de sa 3ème session à Paris du 3 au 8 juillet 1922 par Lord Robert Cecil [Juli 1922].

<sup>310</sup> Zu den Anfragen des Aussenministeriums siehe AMZV, sekce II, kart. 768: Notiz von Heidrich, Prag, 17.1.1923.

<sup>311</sup> LND A.31.1922. Report of the Temporary Mixed Commission on Armaments, 7.9.1922.

schickte das Verteidigungsministerium am 14. August 1922<sup>312</sup> bzw. am 15. März 1923<sup>313</sup> an das Aussenministerium, wobei in beiden Fällen Mittelhauser als Autor figurierte.<sup>314</sup> Da der Bericht der CTA auf Cecils ursprünglichem Plan aufbaute, sich in beiden Dokumenten dieselben Grundgedanken und Grundzüge wiederfinden,<sup>315</sup> bestehen auch zwischen den beiden Gutachten inhaltliche Parallelen und Überschneidungen, was es erlaubt, sie einer gemeinsamen Analyse zu unterziehen. Entsprechend dem grösseren Umfang des Berichts der CTA im Vergleich zum Cecil-Plan fiel auch das zweite Gutachten vom 15. März 1923 gegenüber dem ersten umfangreicher und detaillierter aus, weshalb ihm hier die grössere Aufmerksamkeit zukommen wird. Die Ausführungen der Militärs zeigen dabei nicht nur deren Sicht auf die Entwürfe eines allgemeinen Beistandspaktes und die dahinter stehende Idee, sondern auch auf den Völkerbund als Organisation und Instrument der Sicherheit.

Bereits ein flüchtiger Blick auf die Gutachten zeigt, dass die Entwürfe eines Beistandspaktes im Cecil-Plan und im Bericht der CTA bei Mittelhauser durchfielen. Die Probleme begannen für den Armeechef gleich mit dem ersten Schritt hin zu einem Beistand: der Feststellung einer Aggression und der Bestimmung des Aggressors. Die Bestimmung, wonach der Völkerbundrat mit  $\frac{3}{4}$ -Mehrheit und innerhalb von vier Tagen über das Vorliegen einer Bedrohung oder Aggression zu entscheiden habe, erachtete der Franzose als eine gravierende Beeinträchtigung des gesamten Beistandsvertrags. Mittelhauser zeigte sich skeptisch, ob unter Berücksichtigung eines Quorums und einer Frist überhaupt ein Ratsbeschluss und damit Hilfe für den angegriffenen Staat zustande käme. Doch auch ein Entscheid, der nach vier Tagen gefällt würde, käme in den Augen Mittelhausers nicht rechtzeitig genug, um das Opfer einer Aggression vor grösserem Schaden zu bewahren.<sup>316</sup> In der Empfehlung der CTA, bei der Bestimmung des Aggressors das Kriterium der Verletzung der Staatsgrenzen anzuwenden und denjenigen Staat als Aggressor zu brandmarken, welcher als erster das Territorium eines anderen Staates verletzt habe, sah der Armeechef keine Abhilfe. Nicht nur erinnerte der General daran, dass es bei einem Konflikt grundsätzlich schwierig zu bestimmen sei, welcher Staat als erster eine Grenzverletzung begangen habe. Auch stellte er das Kriterium der Grenzverletzung vor dem Hintergrund der Entwicklung der Luftwaffe in Frage. So könnte

---

<sup>312</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Präsidium des MNO an MZV, 14.8.1922; AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, Note au sujet du Projet de Traité présenté par Lord Robert Cecil à la Commission de désarmement au cours de la 3e session à Paris du 3 au 8 juillet 1922 [14.8.1922].

<sup>313</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, Note au sujet des documents A-31 1922 et A-124 1922 IX de la Société des Nations, Feb. 1923, S. 1-15; AMZV, sekce II, kart. 768: Präsidium des MNO an MZV, 15.3.1923.

<sup>314</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 768: Notiz von Heidrich, Prag, 17.1.1923.

<sup>315</sup> Vgl. Walters, A History, S. 222-227; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 381-383.

<sup>316</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, Note au sujet des documents A-31 1922 et A-124 1922 IX de la Société des Nations, Feb. 1923, S. 6.

es sich beim Eindringen eines Staates auf das Territorium eines anderen auch um eine Reaktion auf einen Angriff dieses Staates aus der Luft handeln.<sup>317</sup>

Noch deutlicher fiel Mittelhausers Kritik der Bestimmungen betreffend Organisation und Durchführung des Beistands aus, also der Phase nach der Feststellung einer Aggression durch den Rat. Gemäss dem nicht immer klaren Wortlaut des Berichts der CTA war es dem bedrohten oder angegriffenen Staat überlassen, im Voraus Pläne für die Verwendung der Streitkräfte der anderen Signatarstaaten zu erstellen. Sollte der Rat die Pläne als sinnvoll und praktikabel erachten, müsste er sie sofort den anderen Staaten zukommen lassen und diese einladen, Vorbereitungen für die Bereitstellung der geforderten Streitkräfte zu treffen. Zusätzlich hatte der Rat nach freiem Ermessen einen der Vertragsstaaten mit der Organisation der Militäraktion zu betrauen.<sup>318</sup> Auch diese Bestimmungen erachtete Mittelhauser für die Praxis als unbefriedigend, die ganze Prozedur als zu umständlich und langwierig, deren Ergebnis und damit die Realisierung des Beistands im besten Fall als ineffizient, im schlechtesten als unsicher. Besondere Bedeutung mass der General dabei der Kompetenzfrage zu. Dass die CTA in ihrem Bericht vom 7. September 1922 die Bildung eines internationalen Generalstabs als nicht möglich erachtete, kam für Mittelhauser einem Eingeständnis gleich, ein Beistandspakt sei in der Praxis unwirksam. Und sollte der Rat einen anderen Staat als das Opfer der Aggression mit der Organisation des Beistands betrauen, würden in Mittelhausers Augen die zuvor erstellten Beistandspläne toter Buchstabe bleiben.<sup>319</sup>

Zu den militärstrategischen Überlegungen kam ein politischer Faktor hinzu: So ging der Armeechef davon aus, dass auch in der Phase der Vorbereitung und Organisation des Beistands Beschlüsse des Rates mit  $\frac{3}{4}$ -Mehrheit gefällt werden müssten, womit man vor derselben Problematik stehen würde, wie bei der Bestimmung des Aggressors.<sup>320</sup> Die Koppelung des gesamten Mechanismus an den Völkerbund bedeutete für Mittelhauser nicht einen Zugewinn an Sicherheit, sondern ein Sicherheitsrisiko. Der Rat stellte in den Augen des Chefs der tschechoslowakischen Armee das schwächste Glied in der Kette der Abläufe bis zum materiellen Beistand dar, das Vorgehen im Rat eine Art Flaschenhals.

Schliesslich überzeugten Mittelhauser auch die Bestimmungen betreffend Form und Umfang des Beistands nicht. Im Cecil-Plan hiess es diesbezüglich lediglich, dass die Signatarstaaten des allgemeinen Beistandsvertrags im Falle eines Angriffs jede Massnahme zu ergreifen hätten, welche am effizientesten für die Verteidigung des

---

<sup>317</sup> Vgl. ebd., S. 5f.

<sup>318</sup> Vgl. ebd., S. 7f.

<sup>319</sup> Vgl. ebd., S. 6-8.

<sup>320</sup> Vgl. ebd., S. 8.

angegriffenen Staates erscheinen würde (*toute mesure qui paraître le plus efficace pour défendre la partie attaquée*).<sup>321</sup> Eine derart vage Verpflichtung jedoch hatte für Mittelhauser keinen praktischen Wert.<sup>322</sup> Mittelhauser befürchtete, dass sich die Staaten auf ökonomische Massnahmen beschränken würden, welche seines Erachtens jedoch völlig ungenügend wären.<sup>323</sup> Die Gegenüberstellung der Regelung im Cecil-Plan und derjenigen in der Völkerbundsatzung offenbarte dabei Mittelhausers Geringschätzung für beide Dokumente. So kritisierte der General, dass ein Beistand nach Cecils Muster nicht nur im Rahmen des bestehenden Art. 16 verbleibe und keine Verbesserung gegenüber der Satzung bringe, sondern gar hinter die Satzung zurückfalle, da die Beistandspflicht nur für jene Staaten gedacht sei, welche sich auf demselben Kontinent wie das Opfer der Aggression befänden.<sup>324</sup>

Immerhin sah der Bericht der CTA bei einer Aggression neben ökonomischen Massnahmen auch den Einbezug von Luft- und Seestreitkräften vor.<sup>325</sup> Damit ging er für Mittelhauser in die richtige Richtung, jedoch zu wenig weit. So zeigte sich der Franzose überzeugt, dass militärischer Beistand aus der Luft und von der See aus nicht genügen würde, um einen Konflikt zu beenden und den *Status quo ante* wiederherzustellen, insbesondere dann nicht, sollte ein Staat gleich zu Beginn einer kriegerischen Auseinandersetzung grosse Teile seines Territoriums an den Feind verlieren.<sup>326</sup> Hierbei muss Mittelhauser die ČSR vor Augen gehabt haben, einen Staat ohne Meerzugang, mit einer militärstrategisch ungünstigen Form und Lage. So fiel auch Mittelhausers Fazit zur Regelung des Beistands gemäss Bericht der CTA ernüchternd aus: Solange ein Plan eines Beistandspaktes nicht präzise und bindende militärische Bestimmungen enthalte, werde er den Signataren keine Garantie bieten können.<sup>327</sup> Angesichts dieser Kritik erstaunt Mittelhausers Bilanz zu den Bemühungen, welche bis dahin in Genf in der Frage eines allgemeinen Beistandspaktes angestellt worden waren, nicht: Die Studien der

---

<sup>321</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: *Projet de Traité présenté à la Commission des Armements au cours de sa 3ème session à Paris du 3 au 8 juillet 1922 par Lord Robert Cecil* [Juli 1922], S. 1.

<sup>322</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, *Note au sujet du Projet de Traité présenté par Lord Robert Cecil à la Commission de désarmement au cours de la 3e session à Paris du 3 au 8 juillet 1922* [14.8.1922], S. 3.

<sup>323</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, *Note au sujet des documents A-31 1922 et A-124 1922 IX de la Société des Nations*, Feb. 1923, S. 9.

<sup>324</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, *Note au sujet du Projet de Traité présenté par Lord Robert Cecil à la Commission de désarmement au cours de la 3e session à Paris du 3 au 8 juillet 1922* [14.8.1922], S. 2f.

<sup>325</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, *Note au sujet des documents A-31 1922 et A-124 1922 IX de la Société des Nations*, Feb. 1923, S. 9.

<sup>326</sup> Ebd., S. 9f.

<sup>327</sup> Ebd., S. 11.

Völkerbundorgane hätten zu keinem praktischen Resultat geführt,<sup>328</sup> in den Vorschlägen finde man wenig, das man akzeptieren könnte.<sup>329</sup>

Im vernichtenden Urteil, welches der Chef der tschechoslowakischen Armee über den Cecil-Plan und den Bericht der CTA fällte, spiegelte sich nicht zuletzt eine Skepsis gegenüber dem Instrument eines multilateralen Beistandspaktes als solchem. Einen generellen Beistandspakt erachtet Mittelhauser als zu fragil, unsicher, nicht der Realität entsprechend und in der damaligen internationalen Situation auch nicht umsetzbar. So bezweifelte der Franzose, dass man einen Beistandsvertrag zwischen einer grossen Zahl von Ländern abschliessen könne, welcher diese in demselben Masse binden würde wie ein Vertrag zwischen einigen wenigen Staaten.<sup>330</sup> Den Bemühungen um einen allgemeinen Beistandsvertrag begegnete der Chef der tschechoslowakischen Armee daher mit Argwohn: „Ce serait légiférer sur des bases incertaines pour un avenir indéterminé.“<sup>331</sup> Einem allgemeinen Beistandsvertrag zog Mittelhauser vielmehr funktional und räumlich begrenzte Verträge im Stile der Kleinen Entente vor, in welchen sich Staaten mit gleichen Interessen für eine kleine Zahl konkreter Fälle Beistand versprechen würden.<sup>332</sup> Derartige partikuläre Beistandsverträge waren neben einer starken Armee in den Augen Mittelhausers in der damaligen internationalen Situation das zuverlässigste Mittel der Sicherheitspolitik – ganz besonders für einen Staat in der Grösse und geostrategischen Lage wie die ČSR.<sup>333</sup> Entscheidend für den sicherheitspolitischen Wert von Partikularabkommen jedoch war, dass sie nicht an die unsicheren Prozeduren in Genf, konkret im Völkerbundrat gekoppelt wären, sondern deren Anwendung im Gegenteil von Genf losgelöst und unabhängig wäre.

Dass Mittelhausers Position in der Frage eines allgemeinen Beistandspaktes derjenigen der aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger Frankreichs entsprach, konnte kein Zufall sein. Vielmehr muss angenommen werden, dass sich der Chef der tschechoslowakischen Armee bei seiner Stellungnahme zum Cecil-Plan mit seinen französischen Kollegen abgesprochen hatte oder zumindest von diesen beeinflusst war. Auch in Paris wies man auf die Schwächen eines allgemeinen Beistands hin und sah einzig und allein in regionalen Defensivpakten, welche die Vertragsparteien zu sofortigem

---

<sup>328</sup> Ebd., S. 13.

<sup>329</sup> Ebd., S. 15.

<sup>330</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, Note au sujet des documents A-31 1922 et A-124 1922 IX de la Société des Nations, Feb. 1923, S. 10; AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, Nota o omezení zbrojení s hlediska všeobecného a československého, Prag [14.8.1922], S. 2.

<sup>331</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, Note au sujet des documents A-31 1922 et A-124 1922 IX de la Société des Nations, Feb. 1923, S. 13f.

<sup>332</sup> Ebd., 14f.

<sup>333</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 768: Mittelhauser, Nota o omezení zbrojení s hlediska všeobecného a československého, Prag [14.8.1922], S. 4f.

militärischem Beistand verpflichten würden, eine genügende Sicherheitsgarantie. Auf solche Spezialabkommen müsste ein breiteres, allgemeines Sicherheitssystem aufgebaut sein, damit es den sicherheitspolitischen Bedürfnissen Frankreichs gerecht werden könnte.<sup>334</sup>

An der dritten Völkerbundversammlung von Herbst 1922, wo der Bericht der CTA und mit ihm die Strategie in der Abrüstungs- und Sicherheitsfrage im Generellen zur Diskussion kamen, gelang es den Franzosen, ihre Position zur Geltung zu bringen.<sup>335</sup> In Punkt 3 der Resolution XIV vom 27. September 1922 hiess es zwar zunächst, dass die für die Abrüstung notwendigen Sicherheitsgarantien ein Defensivabkommen liefern „könnte“, welches für alle Staaten offen wäre und Staaten desselben Kontinents im Falle einer Aggression zu einem effektiven und sofortigen Beistand gemäss einem im Voraus festgelegten Plan verpflichten würde.<sup>336</sup> Gleich im Anschluss an dieses Plädoyer für einen allgemeinen Beistandsvertrag jedoch sah die Resolution vor, in Fällen, wo ein Staat aus historischen, geographischen oder anderen Gründen der Gefahr eines Angriffs besonders ausgesetzt war, in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Beistandsplan und zum Zwecke von dessen Ausführung spezielle Massnahmen bzw. detaillierte Vereinbarungen für die Verteidigung zu treffen.<sup>337</sup> In der Resolution XIV knüpfte die Versammlung nicht nur verbindlich die Abrüstungsfrage an die Lösung der Sicherheitsproblematik und empfahl dafür einen allgemeinen Beistandsvertrag, sondern akzeptierte auch den Abschluss von partiellen Sicherheitsinstrumenten – wenn auch im Rahmen des allgemeinen Vertrags. Auf der Basis der in der Resolution XIV formulierten Prinzipien sollte die CTA auf die nächste Versammlung hin einen Entwurf eines allgemeinen Beistandspaktes erstellen.<sup>338</sup>

Es war in Reaktion auf die Aufforderung von Versammlung und Rat, die Völkerbundmitglieder mögen zur Resolution XIV Stellung nehmen,<sup>339</sup> wo sich die tschechoslowakische Regierung zum ersten Mal nach aussen offiziell und schriftlich zum

---

<sup>334</sup> Vgl. Jackson, *Beyond the Balance of Power*, S. 421.

<sup>335</sup> Vgl. Jackson, *France*, S. 261; Wolfers, *Britain*, S. 168f.

<sup>336</sup> Die Resolution XIV ist abgedruckt in *Société des Nations: Actes de la Troisième Assemblée. Séances Plénières, Vol. I: Compte Rendu des Débats, Genève 1922 / League of Nations: Records of the Third Assembly. Plenary Meetings, Vol. I: Text of the Debates, Geneva 1922*, S. 291.

<sup>337</sup> Der französische und englische Wortlaut gehen in diesem Punkt auseinander. Auf Französisch heisst es „[...] des mesures spéciales devront être prises pour sa défense [d.h. die Verteidigung des bedrohten Staates], en exécution du plan précédent.“ Auf Englisch lautet dieselbe Stelle wie folgt: „[...] detailed arrangements should be made for its defence in accordance with the above-mentioned plan.“ Aus den Quellen wird nicht ersichtlich, worauf diese Unterschiede zurückzuführen sind.

<sup>338</sup> *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 1, 1920-1927, S. 268.

<sup>339</sup> Vgl. LND C.L.119.1922.IX. Zirkularschreiben des Ratspräsidenten da Gama an die Mitgliedstaaten des Völkerbundes, 23.10.1922; LND C.L.20.1923.IX. Zirkularschreiben Drummond an die Mitgliedstaaten des Völkerbundes, 9.3.1923.

Projekt eines allgemeinen Beistandspaktes äusserte.<sup>340</sup> Das Schreiben nach Genf vom 7. Juni 1923 war dabei nicht nur von Edvard Beneš unterzeichnet, sondern auch von diesem verfasst. Im Grossen und Ganzen übernahm der Aussenminister Mittelhausers Kritik, obgleich er dieser ein diplomatisches Gewand gab. So drückte das Dokument die Zustimmung der tschechoslowakischen Regierung zu den in der Resolution XIV ausgedrückten Prinzipien aus, hielt jedoch gleichzeitig fest, dass ein allgemeiner Beistandsvertrag das für eine Rüstungsreduktion erforderliche gegenseitiges Vertrauen zwischen Staaten nicht oder nur ungenügend schaffen könne. Auch was die bis dahin ausgearbeiteten Vorschläge eines Beistandspaktes betrifft, schloss sich Beneš der Meinung des Armeechefs an: Der politische und militärische Mechanismus, welcher die Ausführung der Bestimmungen eines Beistandspaktes gewährleisten sollte, schien ihm nicht geeignet zu sein, die Umsetzung der im Beistandspakt vorgesehenen Massnahmen in der Praxis sicherzustellen.<sup>341</sup> Speziell kritisierte das Schreiben wie zuvor die Gutachten des Verteidigungsministeriums das Quorum, die Frist sowie die Kriterien für die Bestimmung des Aggressors durch den Völkerbundrat. Auch wenn es Beneš gegenüber Genf verständlicherweise nicht zu Papier brachte, teilte er mit dieser Kritik implizit die Bedenken und das Misstrauen der Armeeführung, was ein effektives Funktionieren des Völkerbundes in Krisenzeiten betrifft. Schliesslich ging Beneš mit Mittelhauser auch darin einig, dass in der damaligen Situation das einzig wirksame und verlässliche Sicherheitsinstrument nicht der Völkerbund in seiner damaligen Gestalt bieten kann, sondern einzig und allein für bestimmte präzise Ziele abgeschlossene bilaterale und regionale Defensivallianzen.<sup>342</sup>

### **3.2.2 Der allgemeine Beistandspakt an der Völkerbundversammlung von 1923**

Die Projekte eines Beistandspaktes, wie sie von Cecil und der CTA bis Anfang 1923 entworfen worden waren, stiessen nicht nur in Prag, sondern auch in Paris auf Kritik. Mit Billigung der Pariser Regierung erstellte daher der französische Oberst Réquin einen eigenen Vertragsentwurf und legte diesen im Juni 1923 der CTA vor. Zwar fanden sich keine Stellungnahmen seitens der höchsten militärischen und aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR zum Réquin-Plan, da dieser aber Militärkonventionen eine

---

<sup>340</sup> Brief čs. Regierung (Beneš) an Generalsekretär Drummond, 7.6.1923, in: Société des Nations: Actes de la Quatrième Assemblée. Séances des Commissions. Procès-Verbaux de la Troisième Commissions, Genève 1923, S. 151.

<sup>341</sup> Ebd.

<sup>342</sup> Ebd.



wesentlich grössere Rolle einräumte als die vorangehenden Entwürfe,<sup>343</sup> ist davon auszugehen, dass er in Prag auf Zustimmung stiess. Zumindest der langjährige Diplomat und regelmässige Delegierte der ČSR beim Völkerbund, Rudolf Künzl-Jizerský, lobte in der Zeitschrift des tschechoslowakischen Aussenministeriums *Zahraničí politika* (Aussenpolitik) Réquins Entwurf als den „sachlichsten“ unter den bisherigen Vorschlägen eines Beistandspaktes.<sup>344</sup>

Im Laufe des Sommers 1923 gelang es der CTA, den Entwurf Réquins und Cecils Plan zu einem Dokument zusammenzuführen.<sup>345</sup> Dieses *Draft Treaty of Mutual Assistance* unterbreitete die Kommission der vierten Versammlung vom Herbst 1923.<sup>346</sup> Während bis dahin in der Auseinandersetzung der ČSR mit der Idee und den Entwürfen eines allgemeinen Beistandspaktes den Militärs die führende Rolle zukam, traten in Genf die Diplomaten mit Beneš an der Spitze ins Zentrum des Geschehens. Nicht nur sass der Aussenminister wie in den Jahren zuvor für sein Land in der Dritten Kommission der Versammlung, welche als Kommission für Abrüstung den Entwurf der CTA diskutieren, allenfalls anpassen und dem Plenum darüber Bericht erstatten sollte. Beneš wurde von der Kommission auch zu deren Berichterstatter ernannt<sup>347</sup> und entwarf in Zusammenarbeit mit Rechtsexperten des Völkerbundes den Bericht der Kommission an die Versammlung. Vor diesem Hintergrund sprechen verschiedene Autoren von einer entscheidenden Rolle des tschechoslowakischen Aussenministers bei der Ausarbeitung und Annahme der endgültigen Version des *Draft Treaty*.<sup>348</sup> Abgesehen von der Tätigkeit als Berichterstatter, welche jedoch eine neutrale Haltung verlangte und nur in beschränktem Masse die Vertretung nationaler Interessen zulies, geht eine derartige Bedeutung Benešs für das *Draft Treaty* als Ganzes aus den Quellen nicht hervor. Hingegen zeigen die Verhandlungsprotokolle der vierten Versammlung überall dort eine erhöhte Aktivität des tschechoslowakischen Aussenministers, wo im Zusammenhang mit dem Beistandsvertrag auch die Frage der Teilverträge tangiert war.

Dass das grösste Interesse der tschechoslowakischen Delegation an der vierten Völkerbundversammlung den Teilverträgen galt, kann nicht überraschen, wenn man sich

---

<sup>343</sup> Vgl. Mouton, *La Société des Nations*, S. 301; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 384.

<sup>344</sup> Künzl-Jizerský, *Problém omezení zbrojení*, S. 1031.

<sup>345</sup> Vgl. Jackson, *France*, S. 263f.; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 384f.; Jackson, *Beyond the Balance of Power*, S. 423; Lepinois, *Sécurité*, S. 99f.

<sup>346</sup> LND A.35.1923.IX. Report of the Temporary Mixed Commission for the Reduction of Armaments, 15.8.1923. Part II. *Draft Treaty of Mutual Assistance*, in: *League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee*, Annex 1, S. 105-108.

<sup>347</sup> Vgl. 4. Versammlung, 3. Kommission, 12. Sitzung vom 21.9.1923, in: *League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee*, Geneva 1923, S. 66.

<sup>348</sup> Vgl. Lias, Beneš, S. 198; Walters, *A History*, S. 225; Wandycz, *France*, S. 241, 294f.; Lepinois, *Sécurité*, S. 100.

den Entwurf der CTA vor Augen führt. Dieser wies dieselben Unzulänglichkeiten und Schwächen auf, welche die aussen- und sicherheitspolitischen Akteure der ČSR bereits für die vorangehenden Pläne konstatieren mussten. Der grösste Stein des Anstosses war erneut der Umstand, dass der Weg hin zu einem allgemeinen Beistand über den Völkerbundrat führte. In der Dritten Kommission warnte der Aussenminister offen, die Auslösung des grossen Räderwerks des generellen Vertrags unter Leitung des Völkerbundesrates könnte zu viel Zeit in Anspruch nehmen und zu Verzögerungen in der Umsetzung, im schlimmsten Fall gar zu einem vollständigen Ausbleiben des allgemeinen Beistands führen.<sup>349</sup>

Was er von der Ausgestaltung des allgemeinen Beistands im Entwurf der CTA hielt und worin er die Abhilfe für die Unzulänglichkeiten des allgemeinen Beistands sah, gab Beneš in Genf ziemlich offen zu Protokoll. So betonte der Aussenminister bei der Präsentation des Berichts der Dritten Kommission im Plenum der Versammlung am 29. September, dass angesichts der Mängel und Risiken eines allgemeinen Beistandsvertrags es gewisse Staaten aufgrund ihrer geographischen Lage und der speziellen politischen Verhältnisse als unumgänglich erachten würden, die allgemeine Beistandsgarantie, deren technische Vorbereitung, Schnelligkeit und Wirksamkeit problematisch wäre,<sup>350</sup> durch eine spezielle zu ergänzen. Unter diesen Staaten hatte der Aussenminister bereits zuvor in der Dritten Kommission namentlich auch die ČSR genannt.<sup>351</sup> Der erste Delegierte der ČSR zeigte sich in Genf überzeugt, ein allgemeiner Beistandsvertrag ohne Teilverträge sei nicht realisierbar, oder anders formuliert, wenn er ohne Teilverträge realisiert würde, lediglich eine theoretische, nicht aber praktische Bedeutung hätte.<sup>352</sup> Wie Beneš rund einen Monat später vor beiden Kammern des tschechoslowakischen Parlaments erläuterte, verteidigte er in Genf die Teilverträge „als Mittel zur einfacheren und sofortigen Verteidigung kleiner Staaten und zu einem direkten Schutz des Friedens in kritischen Situationen“.<sup>353</sup> Es waren weiterhin Teilverträge, die in den Augen des Aussenministers Kleinstaaten den einzigen wirksamen Schutz vor einer gegen sie gerichteten gewaltsamen Politik gaben.<sup>354</sup>

---

<sup>349</sup> Beneš in der 7. Sitzung der 3. Kommission der 4. Versammlung am 18.9.1923, in: League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923, S. 33. Beneš in der 19. Plenarsitzung der 4. Versammlung am 29.9.1923, in: Société des Nations: Actes de la Quatrième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1923, S. 146.

<sup>350</sup> Beneš in der 19. Plenarsitzung der 4. Versammlung am 29.9.1923, in: Société des Nations: Actes de la Quatrième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1923, S. 147.

<sup>351</sup> Beneš in der 7. Sitzung der 3. Kommission der 4. Versammlung am 18.9.1923, in: League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923, S. 33.

<sup>352</sup> Ebd., S. 33f.

<sup>353</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenkammer und im Senat am 30.10.1923, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/219schuz/s219004.htm>.

<sup>354</sup> Vgl. ebd.

Den Sicherheitsinteressen der ČSR kam der Umstand entgegen, dass ganz im Sinne der Resolution XIV im *Draft Treaty* der CTA auch Teilverträge Berücksichtigung fanden (Art. 6 bis 8).<sup>355</sup> So liess Art. 6 den Signatarstaaten des allgemeinen Beistandsvertrags die Freiheit, Teilverträge abzuschliessen, durch welche im Falle einer Aggression der allgemeine Beistand sofort wirksam und dessen Durchführung erleichtert werden sollte, indem in ihnen Art und Umfang des Beistands im Voraus festgelegt wären.<sup>356</sup> Die einzige Bedingung war, dass Teilverträge für alle anderen Parteien des allgemeinen Vertrags offen sein mussten und es diesen erlaubt sein sollte, einem Teilvertrag beizutreten, wenn auch nur mit Zustimmung der Signatarstaaten des Teilvertrags. Für den sicherheitspolitischen Wert der Teilverträge von höchster Bedeutung war, dass Art. 8 Abs. 1 den Signatarstaaten eines Teilvertrags erlaubte, bei einer Aggression den in einem solchen Vertrag enthaltenen Beistandsplan sofort auszuführen, d.h. ohne einen Beschluss eines Völkerbundorgans abwarten zu müssen.<sup>357</sup> Abgesehen davon, dass Staaten ihre Partialverträge dem Völkerbund bekanntzugeben hatten (Art. 7 Abs. 1), beschränkte sich die Rolle des Völkerbundes in Bezug auf derartige Verträge auf zwei fakultative Funktionen von sekundärer Bedeutung: Einerseits konnten Zusatzverträge auf Wunsch der interessierten Staaten unter der Schirmherrschaft des Völkerbundes verhandelt und abgeschlossen werden (Art. 6 Abs. 2). Andererseits besass der Rat die Möglichkeit, die Teilverträge auf ihre Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Beistandsvertrag und der Völkerbundsatzung hin zu prüfen und die Kompatibilität allenfalls zu bestätigen (Art. 7 Abs. 1).

Anders als bei den Bestimmungen zum allgemeinen Beistand zeigte sich Beneš in der Frage der Teilverträge mit der Arbeit der CTA zufrieden. Durch die Feststellung, Teilverträge seien imstande, den Frieden dauerhaft zu garantieren, kam in den Augen des Aussenministers die CTA in ihrem Bericht an die Versammlung zum gleichen Schluss wie die Kommission für Satzungsänderungen zwei Jahre zuvor und entsprach damit dem Geiste, in welchem die zweite Versammlung am 4. Oktober 1921 die Resolution zu Art. 21 angenommen hatte.<sup>358</sup> Obschon der Aussenminister seine Gedanken vor der Versammlung nicht weiter ausführte, muss er im Herbst 1923 erneut sein Anliegen von 1921 bestätigt

<sup>355</sup> LND A.35.1923.IX. Report of the Temporary Mixed Commission for the Reduction of Armaments, 15.8.1923. Part II. Draft Treaty of Mutual Assistance, in: League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Annex 1, S. 105-108, hier S. 106.

<sup>356</sup> „[...] agreements complementary to the present Treaty exclusively for the purpose of mutual defence and intended solely to facilitate the carrying out of the measures prescribed in this Treaty, determining in advance the assistance which they would give to each other in the event of any act of aggression [...]“. Ebd.

<sup>357</sup> „In all cases of aggression contemplated by defensive agreements [...] the States parties to such agreements may undertake to put into immediate execution the plan of assistance which they have agreed upon.“ Ebd.

<sup>358</sup> Vgl. Beneš in der 7. Sitzung der 3. Kommission der 4. Versammlung am 18.9.1923, in: League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923, S. 34.

gesehen haben, bilaterale und regionale Pakte durch die in Genf versammelten Staaten legitimieren zu lassen. Und auch das Angebot Guter Dienste des Rates beim Abschluss von Teilverträgen erinnert an den tschechoslowakischen Änderungsvorschlag von 1921. Um die erhoffte positive Wirkung für die Teilverträge zu erzielen, war es schliesslich folgerichtig, dass sich der tschechoslowakische Aussenminister wie bereits 1921 so auch 1923 damit einverstanden erklärte, wenn der Völkerbund als eine Art moralisches und politisches Tribunal Regionalabkommen prüfen und kontrollieren würde,<sup>359</sup> es gar als Vorteil sah, die Partialverträge unter die Kontrolle des Völkerbundesrates zu stellen.<sup>360</sup>

Obgleich somit Beneš dem Völkerbund in Bezug auf die Ausgestaltung von Teilverträgen eine aktive Rolle einzuräumen bereit war, ja eine solche Rolle gar willkommen hiess, war er auf der anderen Seite darauf bedacht, die Einflussnahme Genfs auf Teilverträge und die Bündnispolitik der Staaten in Grenzen zu halten. Dies zeigte sich in der Dritten Kommission der vierten Versammlung bei der Behandlung diverser italienischer Änderungsvorschläge zum *Draft Treaty*.<sup>361</sup> So sprach sich Beneš dagegen aus, Art. 6 dahingehend zu ändern, dass Staaten die Entwürfe zu Teilverträgen, welche sie abzuschliessen gedachten, zwingend dem Rat vorlegen müssten und der Rat die Entwürfe nicht nur auf deren Verträglichkeit mit der Völkerbundsatzung und dem allgemeinen Beistandsvertrag zu prüfen hätte, sondern auch darauf, ob die Verträge nicht dazu beitragen könnten, in anderen Staaten Misstrauen und Unsicherheit hervorzurufen.<sup>362</sup> Hingegen hatte Beneš nichts dagegen einzuwenden, wenn dem Rat die Möglichkeit gegeben würde, Änderungen im Wortlaut von denjenigen Vertragsentwürfen vorzuschlagen, welche ihm die Signatarstaaten auf freiwilliger Basis unterbreiten würden.<sup>363</sup> Es war somit der Umstand, dass die Kompetenzhoheit in der Frage des Abschlusses und der Ausgestaltung von Teilverträgen bei den Staaten und nicht beim Völkerbund lag, der für Beneš den kleinen, aber entscheidenden Unterschied ausmachte.

Wie bereits beim tschechoslowakischen Vorstoss zu Art. 21 von 1921 ging es im Herbst 1923 bei Benešs Einsatz für die Teilverträge am Ende jedoch nicht nur um ein allgemeines Prinzip, sondern auch um bestehende und künftige Sicherheitspakete der ČSR, konkret die

---

<sup>359</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1923, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/219schuz/s219004.htm>.

<sup>360</sup> Vgl. Beneš in der 7. Sitzung der 3. Kommission der 4. Versammlung am 18.9.1923, in: League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923, S. 34; Beneš in der 19. Plenarsitzung der 4. Versammlung am 29.9.1923, in: Société des Nations: Actes de la Quatrième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1923, S. 147.

<sup>361</sup> Siehe League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923, S. 38-46.

<sup>362</sup> 8. Sitzung der 3. Kommission der 4. Versammlung am 19.9.1923, in: League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923, S. 40.

<sup>363</sup> Ebd.

Kleine Entente als dem damals einzigen Verteidigungsbündnis der ČSR. Während Beneš selber zu diesem Motiv schwieg, kommt dieses in den Worten von zwei langjährigen Mitarbeitern des Aussenministers und Ersatzdelegierten der ČSR an der vierten Versammlung zum Ausdruck. So betonte Künzl-Jizerský in einem Memorandum vom 18. August 1924, dass Art. 6 und 8 des *Draft Treaty* betreffend Teilverträge für die ČSR von kardinaler Bedeutung seien, da sie der Kleinen Entente das Existenzrecht vor dem Forum des Völkerbundes geben würden.<sup>364</sup> Und in einem im selben Jahr erschienenen Aufsatz von Jan Krčmář ist zu lesen, der heftige Angriff auf die regionalen Garantieverträge an der vierten Versammlung sei auch ein Angriff auf die Kleine Entente gewesen. Damit aber wäre der Passus im *Draft Treaty*, welcher die regionalen Pakte betraf, zu einer tschechoslowakischen Angelegenheit geworden, hinter welche man sich stellen musste. Krčmář zeigte sich überzeugt, dass es die Regionalverträge dank Beneš zu verteidigen gelang.<sup>365</sup> Inwiefern diese Bilanz auch für die Endfassung des *Draft Treaty* gerechtfertigt ist, gilt es abschliessend zu untersuchen.

### 3.2.3 Prag und das *Draft Treaty of Mutual Assistance* vom 29. September 1923

Der Vertragsentwurf der CTA war in der Dritten Kommission der vierten Versammlung zwar Gegenstand einer intensiv und kontrovers geführten Debatte, erfuhr am Ende aber nur geringe formale Änderungen.<sup>366</sup> Da es früh absehbar war, dass nicht alle Delegationen dem *Draft Treaty* ihre Zustimmung würden geben können, zeigte sich die Versammlung mit dem Vorschlag der Dritten Kommission einverstanden, den Vertragstext den Mitgliedstaaten nicht zur Ratifikation, sondern lediglich zur Stellungnahme vorzulegen.<sup>367</sup> Bevor die tschechoslowakische Regierung der Aufforderung der vierten Versammlung entsprach, äusserten sich wie bereits bei den Vorgängerprojekten die Militärs zum *Draft Treaty*.

---

<sup>364</sup> AÚTGM, kart. 109, R 241/3: Brief Künzl-Jizerský an Beneš, Prag, 18.8.1924.

<sup>365</sup> Krčmář, Dr. Beneš, S. 171.

<sup>366</sup> Vgl. Walters, A History, S. 224f.; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 384f.

<sup>367</sup> Vgl. League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923, S. 81; League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1923, S. 143-155; LND C.L.105.1923.IX. Zirkularschreiben Drummond an die Mitgliedstaaten des Völkerbundes, 23.10.1923; Walters, A History, S. 225; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 385.

### 3.2.3.1 Die Beurteilung durch das Verteidigungsministerium und die Armeeführung

Von den Militärs nahm zunächst das Verteidigungsministerium zum Werk der vierten Versammlung Stellung. Im Schreiben an das Aussenministerium vom 3. März 1924 wurde positiv hervorgehoben, dass das *Draft Treaty* einige Bestimmungen enthalte, welche vom tschechoslowakischen Standpunkt aus gesehen einen grossen Fortschritt gegenüber dem Cecil-Plan darstellen.<sup>368</sup> Namentlich nannte das Schreiben Art. 6, welcher wie der gleichnamige Artikel des Entwurfs der CTA neben dem allgemeinen Beistandsvertrag auch ergänzende Defensivabkommen zwischen den Signatarstaaten zulies.<sup>369</sup> Durch den Einbezug solcher Abkommen sah das Verteidigungsministerium die Nachteile, welche durch „die Unklarheit und ungenügende Flexibilität der Garantien“ des allgemeinen Vertrags entstehen würden, zumindest teilweise aufgewogen. Die Ausgestaltung des allgemeinen Beistands im Vertragsentwurf vom 29. September 1923 hingegen weckte beim Verteidigungsministerium somit dieselben Bedenken, welche es bereits gegenüber den früheren Projekten geäussert hatte.<sup>370</sup>

Die vom Verteidigungsministerium in knapper Form geäusserte Kritik des *Draft Treaty* führte Mittelhauser in einem Gutachten für das Aussenministerium vom 22. Juli 1924 im Detail aus.<sup>371</sup> Dabei kam das *Draft Treaty* beim Armeechef um einiges schlechter weg als beim Verteidigungsministerium. Mittelhauser hatte für das Produkt der vierten Versammlung kaum ein gutes Wort übrig und konnte darin auch keine nennenswerten Verbesserungen gegenüber den vorangehenden Entwürfen ausfindig machen. Das vernichtende Urteil war wohl zu einem grossen Teil dem Umstand geschuldet, dass der Franzose sein Gutachten in Übereinstimmung mit den Studien des *Conseil supérieur de la défense nationale*, des wichtigsten beratenden Organs der französischen Regierung in der Abrüstungsfrage,<sup>372</sup> erstellt hatte.<sup>373</sup> In Paris wurde das *Draft Treaty* durch und durch negativ beurteilt.<sup>374</sup>

Wie in den vorangehenden Entwürfen begannen für Mittelhauser auch beim Dokument vom 29. September 1923 die Schwierigkeiten bereits in der ersten Phase der Prozedur, sprich bei der Bestimmung des Aggressors durch den Völkerbundrat. Nicht nur fand sich

---

<sup>368</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Präsidium des MNO an MZV, 3.3.1924.

<sup>369</sup> Vgl. A.111(1).1923.IX. (First Part), S. 204.

<sup>370</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Präsidium des MNO an MZV, 3.3.1924.

<sup>371</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Gutachten zum Treaty of Mutual Assistance, erstellt von Mittelhauser für Beneš, Prag, 22.7.1924.

<sup>372</sup> Vaïsse, Sécurité, S. 36.

<sup>373</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Gutachten zum Treaty of Mutual Assistance, erstellt von Mittelhauser für Beneš, Prag, 22.7.1924, S. 2f.

<sup>374</sup> Vgl. Haas, Die französische Völkerbundpolitik, S. 333-341; Mouton, La Société des Nations, S. 304-308; Jackson, Beyond the Balance of Power, S. 424.

im Text erneut die 4-Tages-Frist, welche Mittelhauser als viel zu lang und für das Opfer der Aggression als verheerend kritisierte.<sup>375</sup> Neu schrieb das *Draft Treaty* für Beschlüsse des Rates die Einstimmigkeitsregel vor, was zwar dem Prinzip der Satzung entsprach, jedoch eine wesentliche Verschärfung gegenüber der Erfordernis einer  $\frac{3}{4}$ -Mehrheit in den früheren Entwürfen eines Beistandspaktes bedeutete und eine rasche Beschlussfassung noch unwahrscheinlicher machte. Vor dem Hintergrund der langen Frist einerseits, der strengen Beschlussregeln andererseits wog es umso schwerer, dass im Entwurf eine eindeutige Definition der Aggression oder zumindest klare Kriterien für die Feststellung einer Aggression fehlten. Ohne dieses Element besass für Mittelhauser der Beistandsvertrag keinen praktischen Wert.<sup>376</sup>

Es war die Einstimmigkeitsregel, welche sich auch bei der Frage der Anwendung und Umsetzung eines Beistands negativ auswirkte. Zwar gab Art. 5 dem Völkerbundrat das Recht, militärische Massnahmen von den Signatarstaaten zu verlangen (*requérir*), womit das *Draft Treaty* über Art. 16 Abs. 2 der Satzung hinausging, wo der Völkerbundrat solche Massnahmen lediglich empfehlen (*recommander*) konnte.<sup>377</sup> Die Stärkung der kollektiven Sicherheit durch Art. 5 war für den Armeechef aufgrund der Einstimmigkeitsregel aber bloss scheinbar. Angesichts der Tatsache, dass die im Rat vertretenen Grossmächte die Hauptlast eines allfälligen militärischen Vorgehens zu tragen hätten, hielt Mittelhauser einen einstimmigen Entscheid des Rates in der Frage des Beistands schlicht für ausgeschlossen. Die Opposition eines einzigen Staates im Rat würde genügen, um die Auslösung des militärischen Beistands zu blockieren.<sup>378</sup> Doch auch dann, sollte der wenig wahrscheinliche Fall eintreten und sich der Rat zu einem einstimmigen Beschluss durchringen können, sah Mittelhauser den praktischen Wert des Beistands dadurch beeinträchtigt, dass dieser nicht im Voraus und verbindlich geplant, sondern im Ernstfall ad hoc durchgeführt werden müsste.<sup>379</sup> Aus all diesen Überlegungen war Art. 5 für Mittelhauser der Artikel „der gefährlichen Illusionen“,<sup>380</sup> wäre es verheerend, lediglich auf den allgemeinen Beistand zu vertrauen. Ein Staat, welcher dies täte, würde riskieren, im Falle eines Angriffs im Kampf gegen den Aggressor alleine zu bleiben.<sup>381</sup>

---

<sup>375</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Gutachten zum Treaty of Mutual Assistance, erstellt von Mittelhauser für Beneš, Prag, 22.7.1924, S. 9.

<sup>376</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>377</sup> Vgl. Ostrower, The League of Nations, S. 61.

<sup>378</sup> AMZV, sekce II, kart. 768: Gutachten zum Treaty of Mutual Assistance, erstellt von Mittelhauser für Beneš, Prag, 22.7.1924, S. 9.

<sup>379</sup> Ebd., S. 11.

<sup>380</sup> Ebd., S. 11.

<sup>381</sup> Ebd., S. 9.

Da auch nach der vierten Versammlung der allgemeine Beistand in den Augen Mittelhausers lediglich hypothetisch, von theoretischer Bedeutung blieb,<sup>382</sup> waren es weiterhin die räumlich und funktional begrenzten Verträge mit einer klaren, automatischen und sofortigen Beistandsverpflichtung, welche der ČSR die einzige sicherheitspolitische Stütze von praktischem, realem Wert boten.<sup>383</sup> Doch auch mit Blick auf solche Teilverträge überzeugte den Chef der tschechoslowakischen Armee im Unterschied zum Verteidigungsministerium der Entwurf der vierten Versammlung nicht, wobei auch hier die Einstimmigkeitsregel den Stein des Anstosses bildete. So hielt es Mittelhauser für höchst unwahrscheinlich, dass der Rat einstimmig überhaupt erst die Kompatibilität eines Teilvertrags mit dem allgemeinen Vertrag und der Völkerbundsatzung bestätigen würde, wie Art. 7 des *Draft Treaty* neu zwingend verlangte. Im Wortlaut dieses Artikels erblickte Mittelhauser vielmehr den Zweck, die Integration von Defensivverträgen in den Rahmen des generellen Beistands praktisch zu verunmöglichen.<sup>384</sup>

Für die Sicherheit der ČSR noch gravierender als die Erfordernis der Legalisierung der Teilverträge durch den Völkerbund waren die Bestimmungen betreffend die Auslösung solcher Verträge. In dieser Frage war das *Draft Treaty* im entscheidenden Art. 8 nicht eindeutig. Dieser liess sowohl die Interpretation zu, dass Teilverträge im Falle einer Aggression sofort und automatisch, d.h. ohne vorangehenden Beschluss des Rates, zur Anwendung kommen könnten, als auch die gegenteilige Auslegung, wonach auch ein allfälliger spezieller Beistand gleich dem allgemeinen Beistand an einen einstimmigen Beschluss des Völkerbundrates gebunden wäre. Eine solche Interpretation des Art. 8 hätte gemäss Mittelhauser jedoch schwerwiegende Folgen, welche über die Teilverträge hinausgehen würden: Würde man die Teilverträge unter die gleichen zeitlichen und prozeduralen Bedingungen stellen, welche für den allgemeinen Beistandspakt galten, würde man nicht nur das Projekt eines Beistandspaktes jeglicher praktischer Wirksamkeit berauben, sondern auch den Bankrott des Völkerbundes vorbereiten.<sup>385</sup> Mittelhauser unterstützte daher die Position des *Conseil supérieur de la défense nationale*, wonach die Staaten im Sinne der Regelung in Art. 15 Abs. 7 der Satzung ihre Teilverträge frei zur Anwendung bringen dürften, wenn es dem Rat nicht gelänge, durch einen einstimmigen Beschluss den allgemeinen Beistand auszulösen.<sup>386</sup>

---

<sup>382</sup> Ebd., S. 16.

<sup>383</sup> Ebd., S. 12, 16.

<sup>384</sup> Ebd., S. 13.

<sup>385</sup> Ebd., S. 11.

<sup>386</sup> Ebd., S. 10.



Seine Analyse führte Mittelhauser zum Schluss, dass das *Draft Treaty* lediglich als Diskussionsbasis von Nutzen sei.<sup>387</sup> Dies war ein enttäuschendes Zeugnis, welches der Chef der tschechoslowakischen Armee dem Endprodukt von zwei Jahren harter Arbeit in Genf ausstellte. Angesichts der gravierenden Mängel des Vertragsentwurfs und der darin enthaltenen Fallen und Risiken sah sich Mittelhauser am Ende seines Gutachtens veranlasst, Beneš im Hinblick auf dessen Beurteilung des *Draft Treaty* ins Gewissen zu reden: Der General brachte seine Überzeugung oder eher seinen Wunsch zum Ausdruck, dass der Aussenminister als Vertreter einer realistischen Politik dem Prinzip der Universalität oder internationaler Ideen, wie verführerisch sie auch sein mögen, nicht die unmittelbaren Interessen und die Zukunft der tschechoslowakischen Nation opfern werde.<sup>388</sup>

### 3.2.3.2 Die Stellungnahme Edvard Beneš

Die tschechoslowakische Regierung nahm zum *Draft Treaty* offiziell im Brief an Generalsekretär Drummond vom 17. August 1924 Stellung.<sup>389</sup> Dabei stützen zahlreiche Textstellen die These von Radko Břach, wonach dieser Text wie bereits die Stellungnahme zur Resolution XIV nicht nur von Beneš unterschrieben, sondern von diesem auch verfasst wurde, daher mehr die persönliche Haltung des Aussenministers wiedergibt als die Sicht der tschechoslowakischen Regierung.<sup>390</sup>

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung und Ausrichtung der Stellungnahme konnte sich Beneš nicht nur an den Analysen des Prager Verteidigungsministeriums und der Armeeführung orientieren. Ebenso erachtete es der Aussenminister als notwendig bzw. unumgänglich, den Reaktionen anderer Völkerbundmitglieder und den dadurch geschaffenen internationalen Umständen Rechnung zu tragen. Besonderes Gewicht kam hierbei Grossbritannien als dem mit Frankreich entscheidenden Akteur des Völkerbundes zu.<sup>391</sup> So darf es nicht als Zeichen mangelnden Interesses am Werk der vierten Völkerbundversammlung gedeutet werden, dass die Prager Regierung erst mit fast einjähriger Verspätung nach Genf antwortete. Vielmehr ist die Verzögerung damit zu

---

<sup>387</sup> Ebd., S. 16.

<sup>388</sup> Ebd., S. 18f.

<sup>389</sup> Brief čs. Regierung (Beneš) an Generalsekretär Drummond, 17.8.1924, LND C.424 M.161 1924 IX.

<sup>390</sup> Břach, Ženevský protokol, S. 34. Auch Alena Feriancová schreibt, dass Beneš den Text der Antwort selber vorbereitet habe: Feriancová, (Ne)nájděná bezpečnost, S. 50.

<sup>391</sup> Zu den Absprachen innerhalb der Kleinen Entente siehe Zirkulartelegramm Beneš an čs. Auslandsvertretungen, Prag, 12.7.1924, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 74, S. 83f., hier S. 84. Vgl. Feriancová, (Ne)nájděná bezpečnost, S. 50.

erklären, dass Beneš wie seine französischen Partner solange abwarten wollte, bis die offizielle Antwort Londons zum *Draft Treaty* vorlag.<sup>392</sup> Dies war Mitte Juli 1924 der Fall, als das Schreiben des britischen Premierministers Ramsay MacDonald an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 5. Juli 1924 nach Genf übermittelt wurde.<sup>393</sup> Wie Beneš aus dem Telegramm der tschechoslowakischen Gesandtschaft in Bern vom 15. Juli erfahren konnte, war die britische Antwort „äusserst ungünstig“.<sup>394</sup> Tatsächlich verwarf die erste britische Labour-Regierung von Ramsay MacDonald das Werk der vierten Versammlung als für die Praxis unbrauchbar und für die Abrüstungsfrage wertlos. Ähnlich der tschechoslowakischen Armeeführung machte London geltend, der generelle Beistand würde den Signatarstaaten nicht genügend Sicherheit bringen, sah jedoch im Gegensatz zu Prag in partiellen Pakten keine Lösung. Vielmehr störte sich die britische Regierung daran, dass im Rahmen des allgemeinen Beistands auch partielle Pakte zur Anwendung kommen sollten.<sup>395</sup>

Břach ist der Meinung, dass Benešs Brief von Anfang bis Ende eine Reaktion, wenn nicht gar eine Kritik auf den negativen Standpunkt Grossbritanniens zum Werk der vierten Versammlung gewesen sei.<sup>396</sup> Während eine direkte Reaktion oder Kritik im Schreiben vom 17. August 1924 nicht auszumachen ist, es Beneš tunlichst vermied, Staaten zu nennen und auf deren Position einzugehen, scheint zumindest die britische Antwort auf das *Draft Treaty* die tschechoslowakische beeinflusst zu haben. So muss der Umstand, dass Benešs Stellungnahme eine klare Linie fehlt, dessen Haltung schwankend erscheint und es äusserst schwierig ist, aus den Worten die Position des Aussenministers herauszulesen, mit der Ungewissheit über die weitere Entwicklung in der Sicherheitsfrage erklärt werden, wie sie die Ablehnung des *Draft Treaty* durch Grossbritannien hervorgerufen hatte.

Auf der einen Seite liess Beneš wissen, dass die tschechoslowakische Regierung die Idee des gegenseitigen Beistandspaktes als geeignet betrachte, um zum Ziel zu gelangen, welches sich der Völkerbund gesetzt hatte,<sup>397</sup> nämlich zur Abrüstung in Verbindung mit der Wahrung von Frieden und Sicherheit durch das Kollektiv der Völkerbundmitglieder.<sup>398</sup> Den grössten sicherheitspolitischen Wert des *Draft Treaty* erblickte Beneš darin, dass die Bestimmungen der Satzung, namentlich Art. 10 und 16, stärker akzentuiert und

---

<sup>392</sup> Vgl. Feriancová, (Ne)nájdená bezpečnost', S. 50. Frankreich antwortete schliesslich zwei Tage nach der ČSR, d.h. am 19.8.1924. Zum französischen Vorgehen siehe Mouton, La Société des Nations, S. 310f.; Lepinois, Sécurité, S. 100.

<sup>393</sup> Břach, Ženevský protokol, S. 34.

<sup>394</sup> AMZV, PZ Bern 1924, č. 89: Telegramm Jan Reisser, Legationssekretär der čs. Gesandtschaft Bern, an MZV, 15.7.1924.

<sup>395</sup> Vgl. Břach, Ženevský protokol, S. 33; Northedge, The Troubled Giant, S. 236f.

<sup>396</sup> Břach, Ženevský protokol, S. 34.

<sup>397</sup> Brief čs. Regierung (Beneš) an Generalsekretär Drummond, 17.8.1924, LND C.424 M.161 1924 IX, S. 3.

<sup>398</sup> Ebd., S. 2.

konkretisiert würden.<sup>399</sup> Mit diesen vagen Andeutung konnte der Aussenminister nur eines gemeint haben: dass der militärische Beistand, welcher gemäss Art. 16 Abs. 2 der Satzung lediglich fakultativ war, für die Signatarstaaten des allgemeinen Vertrags obligatorisch würde, was insbesondere für Kleinststaaten von sicherheitspolitischer Bedeutung wäre.<sup>400</sup> Angesichts der Vorteile, welche dem Werk der vierten Versammlung von tschechoslowakischer Seite attestiert wurden, erstaunt es nicht, dass sich die Prager Regierung im Schreiben an Drummond zur „entschiedenen Befürworterin“ (*partisan résolu*) des Vertrags zum gegenseitigen Beistand erklärte.<sup>401</sup> Auf der anderen Seite jedoch machte dieselbe Regierung bzw. ihr Aussenminister nicht nur Vorbehalte gegenüber einzelnen Artikeln des *Draft Treaty*, sondern zeigte sich darüber hinaus auch bereit, den Entwurf vom 29. September 1923 sofort aufzugeben, würde man ihr einen Plan präsentieren, welcher leichter zu realisieren und wirksamer in der Praxis wäre, gegen welchen weniger Einwände erhoben würden und welcher weniger Nachteile hätte.<sup>402</sup>

Während Beneš das Werk der vierten Versammlung insgesamt günstiger bewertete als Mittelhauser, befand er sich in der Detailkritik auf der Linie des Franzosen, auch wenn er im Schreiben nach Genf nur einige Punkte aus dem Gutachten des Armeechefs aufgriff. In erster Linie schlug er vor, für Beschlüsse des Rates das Einstimmigkeitsprinzip durch die Regel der einfachen Mehrheit zu ersetzen.<sup>403</sup> Doch der eigentliche Schlüssel für das Funktionieren und damit den praktischen Wert eines allgemeinen Beistandsvertrags lag auch für den Aussenminister am Ende im Einbezug von Teilverträgen in den Beistandsmechanismus.<sup>404</sup> Dadurch sollte in erster Linie dem Problem der fehlenden Schnelligkeit im Vorgehen des Rates und bei der Anwendung des allgemeinen Beistands begegnet werden, wobei sich Beneš damit einverstanden zeigte, dass dies unter der Kontrolle des Völkerbundes geschehen solle. Mit der Anerkennung der Teilverträge verband Beneš wie vor ihm Mittelhauser nicht nur das Schicksal eines Beistandspaktes, sondern auch jenes des Völkerbundes, wenn er betonte, er ziehe es vor, das Prinzip der Teilverträge einschliesslich gewisser Nachteile zu akzeptieren, anstatt mit den Teilverträgen die Idee eines Beistandspaktes aufzugeben und so im Grunde hinzunehmen, dass die Idee des Völkerbundes verworfen würde.<sup>405</sup> Um diesem Szenario vorzubeugen und wohl auch im Bemühen, eine Brücke zwischen Befürwortern und Kritikern der

---

<sup>399</sup> Ebd., S. 6.

<sup>400</sup> Vgl. ebd., S. 13f.

<sup>401</sup> Ebd., S. 4.

<sup>402</sup> Ebd.

<sup>403</sup> Ebd., S. 4, 12.

<sup>404</sup> Ebd., S. 4, 12f.

<sup>405</sup> Ebd., S. 13.

Teilverträge zu schlagen, empfahl Beneš am Ende seines Briefes an Drummond, die Idee der Sicherheit auf beiden Wegen, welche damals die Debatte dominierten, zu realisieren zu suchen: einerseits über einen allgemeinen Beistandspakt, andererseits mit Hilfe spezieller, Fragen von Frieden und Sicherheit betreffender Verträge. Diese beiden Wege würden sich in den Augen Benešs nicht nur nicht ausschliessen, sondern sich im Gegenteil ergänzen und die Schwächen, welche jedem der Wege innewohnen, kompensieren.<sup>406</sup> Eine Synthese, eine Kombination beider Methoden präsentierte der Aussenminister im Namen der tschechoslowakischen Regierung als den einzig gangbaren und daher richtigen Weg zur dauerhaften Lösung des Problems von Abrüstung und Sicherheit.<sup>407</sup>

### 3.2.4 Rückblick und Ausblick

Die ersten Versuche des Völkerbundes, die Sicherheitsfrage durch einen allgemeinen, die Völkerbundsatzung ergänzenden Beistandsvertrag zu lösen, konnten die aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger der ČSR nicht überzeugen. Die Hauptkritik der tschechoslowakischen Seite am *Draft Treaty* und dessen Vorprojekten betraf dabei alle zentralen Aspekte eines solchen Paktes: die Bestimmung des Aggressors bzw. des Opfers der Aggression und damit des Staates, gegen den bzw. zugunsten dessen sich die Massnahmen der Signatarstaaten zu richten hätten, die Anordnung, Organisation und praktische Umsetzung des Beistands sowie Form und Umfang des Beistands. Dass es dabei die Anbindung des gesamten Mechanismus an die Prozedur im Völkerbundrat, die Rolle des Rates bei der Bestimmung des Aggressors und der Auslösung des Beistands waren, welche die politische und militärische Führung in Prag besonders störten, sagt einiges über deren Sicht auf die Weltorganisation aus. Der Prozess der Entscheidungsfindung im Völkerbundrat wurde in Anbetracht der zeitlichen Fristen, des Beschlussquorums sowie fehlender Kriterien für die Bestimmung des Aggressors als zu langwierig und unsicher kritisiert.

Angesichts der nüchternen bis negativen Wahrnehmung nicht nur der ersten Entwürfe eines allgemeinen Beistandsvertrags, sondern auch des Völkerbundes, waren es bilaterale oder regionale Pakte zwischen wenigen Staaten und mit klar definierten Verpflichtungen, denen damals die tschechoslowakischen Akteure in der Sicherheitspolitik den grössten Wert für die ČSR beimassen. Den Teilverträgen galt dementsprechend auch das Interesse

---

<sup>406</sup> Ebd., S. 11.

<sup>407</sup> Ebd., S. 12.

Prags bei den Auseinandersetzungen mit der Idee eines allgemeinen Beistandspaktes. Hierbei verfolgte die tschechoslowakische Aussen- und Sicherheitspolitischen ein doppeltes Ziel: Auf der einen Seite sollten Teilverträge in den allgemeinen Beistandsvertrag integriert werden, der spezielle Beistand den allgemeinen ergänzen und so dessen Schwächen wettmachen. Auf der anderen Seite sollte auch den Teilverträgen selber deren Integration in den allgemeinen Beistandsvertrag zugutekommen. Da gemäss *Draft Treaty* der Völkerbundrat die Kompatibilität von Teilverträgen mit dem allgemeinen Vertrag und der Völkerbundsatzung bestätigen musste, wäre Benešs Anliegen entsprochen, welches drei Jahre zuvor hinter dem tschechoslowakischen Verbesserungsvorschlag zu Art. 21 gestanden hatte: bilaterale und regionale Defensivpakete wie die Kleine Entente durch die Weltorganisation zu sanktionieren.

Gleichzeitig wachte auf der anderen Seite namentlich Mittelhauser mit Argusaugen darüber, dass eine Integration der Teilverträge in den allgemeinen Beistandsvertrag diesen nicht zum Schaden gereiche. Konkret durfte die Auslösung des speziellen Beistands nicht von der Auslösung des allgemeinen Beistands abhängen, sondern musste in der Entscheidungskompetenz und Verantwortung der Signature des Teilvertrags liegen. Dass der Hauptgrund für diese Forderung in der Koppelung des allgemeinen Beistands an die Prozedur im Völkerbundrat lag, zeigt erneut, wie gross das Misstrauen des Chefs der tschechoslowakischen Armee gegenüber der Weltorganisation war. Der Franzose sah in einer Sicherheitspolitik, die sich auf den Völkerbund stützt, keinen Gewinn an Sicherheit, sondern vielmehr ein Sicherheitsrisiko. Zwar war Beneš der jungen Weltorganisation günstiger gesinnt, doch auch er war Anfang der 1920er Jahre nicht bereit, die Sicherheit seines Landes dem Völkerbund bzw. genauer dem Völkerbundrat anzuvertrauen. Nicht nur ein allgemeiner Beistandsvertrag, auch die universale Staatenorganisation stand damals in der Hierarchie der sicherheitspolitischen Mittel der ČSR hinter funktional und räumlich begrenzten Defensivpakten.

Ungeachtet seiner Kritik der einzelnen Entwürfe eines allgemeinen Beistandsvertrags erkannte und anerkannte Beneš im Gegensatz zu Mittelhauser immerhin den sicherheitspolitischen Wert eines solchen Instruments. Seinen eigenen Worten zufolge lag dieser Wert in der Stärkung und Präzisierung der Elemente der kollektiven Sicherheit, wie sie in Art. 10 und 16 der Satzung verankert waren, insbesondere der Verpflichtung zu militärischem Beistand an ein Opfer einer Aggression. Gerade vor dem Hintergrund der Stärkung der kollektiven Sicherheit stellte Beneš damals nach aussen die Bedeutung eines allgemeinen Beistandsvertrags für Kleinstaaten in den Vordergrund. Spätere Quellen und die Forschung lassen jedoch erkennen, dass es dem tschechoslowakischen Aussenminister

an der vierten Völkerbundversammlung nicht nur um die Sicherheit seines eigenen Landes ging. So erinnerte der Aussenminister in seinem Exposé in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenversammlung am 17. Dezember 1924 rückblickend daran, wie er sich seit Kriegsende, insbesondere an der Konferenz von Genua im Frühjahr 1922, für einen französisch-britischen Pakt stark gemacht habe, in welchem er die einzige langfristige Garantie für Frieden und Sicherheit nicht nur im Westen, sondern auch in der Mitte des europäischen Kontinents erblickte. Da aber damals viele auf die Gefahr einer Blockbildung in Europa hingewiesen hätten, welche durch einen bilateralen Garantiepakt drohen würde, sei die Idee eines allgemeinen Garantiepaktes entstanden.<sup>408</sup> Die Bemühungen, nach der Konferenz von Genua das Projekt eines britisch-französischen Paktes durch einen Vertrag auf kollektiver Basis zu ersetzen, erwähnt auch die slowakische Historikerin Alena Feriancová, wobei sie neben dem *Draft Treaty* noch ein weiteres, ebenfalls im Umfeld des Völkerbundes entstandenes Projekt nennt: das Genfer Protokoll von 1924.<sup>409</sup> Die Bedeutung des Völkerbundes und des Jahres 1924 für die anglo-französische Ausrichtung der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik hebt schliesslich Benešs Biograph Compton Mackenzie hervor: Nachdem der tschechoslowakische Aussenminister mit dem Plan eines französisch-britischen Garantiepaktes in Genua gescheitert war, habe er seine Vorstellungen in einer anderen und besseren Form durch den Völkerbund zu verwirklichen versucht. Dafür habe sich im Herbst 1924 eine günstige Situation geboten.<sup>410</sup> Auf den von Mackenzie angesprochenen Herbst des Jahres 1924 gilt es im folgenden Kapitel genauer einzugehen.

---

<sup>408</sup> AÚTGM, EB I, kart. 32, R 143/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 17.12.1924, S. 17f.

<sup>409</sup> Vgl. Feriancová, (Ne)nájdená bezpečnosť, S. 41.

<sup>410</sup> Mackenzie, Dr. Beneš, S. 145f., 149.

### 3.3 Die Völkerbundversammlung von 1924 und das Genfer Protokoll

Die negative Haltung der britischen Regierung zum *Draft Treaty of Mutual Assistance* besiegelte das Schicksal des Projekts.<sup>411</sup> Damit harnte die Frage, wie durch mehr Sicherheit die Voraussetzung für Abrüstung geschaffen werden könnte, weiterhin einer Lösung. Auf eine solche drängte namentlich Frankreich, wobei der Blick in erster Linie auf den einstigen Kriegsalliierten jenseits des Ärmelkanals gerichtet war.<sup>412</sup> Während für den britischen Premier- und Aussenminister Ramsay MacDonald ein bilateraler Pakt mit Frankreich nicht in Frage kam, zeigte er sich bereit, die Sicherheitsproblematik auf multilateraler Ebene im und über den Völkerbund anzugehen.<sup>413</sup> Der neue französische Ministerpräsident und Aussenminister Edouard Herriot ging mit seinem britischen Kollegen einig, einen erneuten Anlauf zur Schaffung von mehr Sicherheit in Genf zu unternehmen.<sup>414</sup>

Dass MacDonald und Herriot bereit waren, den Worten Taten folgen zu lassen, zeigte sich bereits an der fünften Völkerbundversammlung, welche am 1. September 1924 in Genf zusammentrat. Mit den beiden Regierungschefs reisten damals zum ersten Mal in der Geschichte der Weltorganisation die höchsten politischen Entscheidungsträger der wichtigsten europäischen Siegermächte an eine Versammlung des Völkerbundes.<sup>415</sup> Diese bot somit einen optimalen Rahmen, um nach dem Scheitern des *Draft Treaty* nicht nur die Abrüstungsfrage, sondern in deren Zusammenhang auch die Sicherheitsproblematik von neuem umfassend anzugehen. Tatsächlich packten die im Herbst 1924 in Genf zusammengekommenen Delegierten die sich bietende Chance beim Schopf. Am Ende eines arbeitsintensiven und debattenreichen Monats stand ein komplexes Vertragswerk, dessen offizielle Bezeichnung *Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux* bzw. *Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes* lautete, das aber unter dem schlichten Namen Genfer Protokoll in die Geschichte eingehen sollte.

In diesem Kapitel werden Haltung und Verhalten der tschechoslowakischen Diplomaten an der fünften Völkerbundversammlung untersucht und gefragt, welche sicherheitspolitischen Ziele die ČSR damals in Genf verfolgte, wie sie diese umzusetzen

---

<sup>411</sup> Vgl. Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 386.

<sup>412</sup> Vgl. Wurm, Die französische Sicherheitspolitik, S. 200; Wandycz, *The Twilight*, S. 12; Steiner, *The League of Nations*, S. 46; Steiner, *The Lights*, S. 244-248, 380.

<sup>413</sup> Vgl. Břach, *Ženevský protokol*, S. 33f.; Steiner, *The Lights*, S. 380; Wurm, Die französische Sicherheitspolitik, S. 61.

<sup>414</sup> Vgl. Gottschalk, Grossbritannien, S. 114-116; Břach, *Ženevský protokol*, S. 36; Webster, *International Arbitration*, S. 241; Jackson, *France*, S. 270.

<sup>415</sup> Vgl. Walters, *A History*, S. 268; Břach, *Ženevský protokol*, S. 36.

bemüht war und inwiefern sie die Ziele umsetzen konnte bzw. umgesetzt sah. Insbesondere gilt es die Thesen in Erinnerung zu behalten, welche am Ende des vorangehenden Kapitels vorgestellt wurden und wonach eine direkte Beziehung zwischen der fünften Versammlung und dem Genfer Protokoll einerseits, Benešs Bemühungen um eine britisch-französische Allianz andererseits bestanden habe. Bei der Suche nach Antworten auf diese Fragen folgt das Kapitel chronologisch dem Weg vom *Draft Treaty* zum Genfer Protokoll, wobei drei Phasen unterschieden werden: die vorbereitende Phase zur fünften Versammlung und die Grundsatzdebatte im Plenum der Versammlung, wo die Weichen hin zum späteren Genfer Protokoll gestellt wurden; die eigentliche Ausarbeitung des Genfer Protokolls; schliesslich die Auseinandersetzung der tschechoslowakischen Akteure mit dem fertigen Vertragswerk.

Sowohl unter den damaligen Zeitgenossen<sup>416</sup> als auch Historikern herrscht die Meinung vor, dass Edvard Beneš, welcher erneut der tschechoslowakischen Delegation vorstand, an der fünften Versammlung und bei der Entstehung des Genfer Protokolls eine prominente oder gar entscheidende Rolle gespielt habe. Während der Anteil Benešs an der inhaltlichen Ausgestaltung des Protokolls in der Literatur unterschiedlich beurteilt wird,<sup>417</sup> sind sich die Autoren einig, dass sich der Aussenminister in erster Linie durch seine Bemühungen um Kompromisslösungen und Ausgleich zwischen divergierenden Standpunkten, insbesondere dem französischen und britischen, um das positive Ergebnis der fünften Versammlung verdient gemacht habe.<sup>418</sup> Einige Historiker sehen im Genfer Protokoll daher einen persönlichen Triumph Benešs,<sup>419</sup> andere gar einen der grössten Triumphe in Benešs bisheriger Karriere.<sup>420</sup>

---

<sup>416</sup> Die Arbeit Benešs wurde an der 5. Versammlung von verschiedenen Delegierten gewürdigt, dies vor allem in den abschliessenden Sitzungen vom 1. und 2.10.1924. Siehe Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 203-235. Bereits zuvor nannte in der 3. Kommission deren Stellvertretender Vorsitzender, der Grieche Nicolas Politis, Beneš den „master-craftsman“ bei der Vorbereitung des Entwurfs des Protokolls. Siehe League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 85. Siehe auch Madariaga, Morgen ohne Mittag, S. 81.

<sup>417</sup> Die Meinung, dass Beneš die eigentliche Arbeit am Genfer Protokoll gemacht habe und ihm daher das Hauptverdienst, wenn nicht gar das alleinige Verdienst am Zustandekommen des Protokolls zufällt, vertreten etwa Benešs Biograph Edward B. Hitchcock oder der englische Osteuropahistoriker und Weggefährte des Aussenministers Wickham Steed: Hitchcock, Beneš, S. 229; Steed, Edward Beneš, S. 68. Aber auch der polnisch-amerikanische Historiker Piotr S. Wandycz nennt das Genfer Protokoll „das geistige Kind Beneš“: Wandycz, Die Aussenpolitik, S. 242. Dagegen spricht Gregory F. Campbell lediglich von einer „coauthorship“ Benešs betreffend Genfer Protokoll und nennt das Vertragswerk eine tschechoslowakisch-französische Gemeinschaftsarbeit: Campbell, Confrontation, S. 137. Ähnlich sieht es auch der tschechische Historiker Radko Břach: Břach, Locarno, S. 669f.

<sup>418</sup> Die Vermittlertätigkeit Benešs betonen vor allem die damals Anwesenden, so etwa Herriot: Herriot, Jadis, S. 172. Rudolf Künzl-Jizerský, welcher als einer der Ersatzdelegierten an der 5. Versammlung anwesend war, schreibt in seinen Erinnerungen, dass sich Beneš als „Meister des Kompromisses“ bewährt habe und durch taktvolle Vermittlung Standpunkte annähern konnte, welche anfänglich sehr unterschiedlich waren: Künzl-Jizerský, V diplomatických službách, S. 130. Siehe auch Zinner, Czechoslovakia, S. 118; Břach, Locarno, S. 669f.; Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 383; Webster, International Arbitration, S. 244.

<sup>419</sup> So etwa Zinner, Czechoslovakia, S. 118.

<sup>420</sup> So etwa Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 383f.



### 3.3.1 Von der Generaldebatte bis zur Resolution vom 6. September 1924

Als am ersten Septembertag des Jahres 1924 in Genf die fünfte Versammlung begann, herrschte unter den Delegationen allgemeine Gewissheit darüber, dass das *Draft Treaty* nicht zu retten war. Dementsprechend stand die Generaldebatte vom 4. bis 9. September bereits ganz im Zeichen der Frage, wie man in der Abrüstungspolitik weiterfahren solle. Dabei kam der Position Grossbritanniens als derjenigen Macht, an deren Haltung das Werk der vierten Versammlung am Ende gescheitert war, eine entscheidende Bedeutung zu. Für die Suche nach einem Ausweg aus der Sackgasse war es von Vorteil und wohl auch kein Zufall, dass MacDonald gleich am ersten Tag der Debatte ans Genfer Rednerpult trat.

In seiner Rede war MacDonald bemüht, der Abrüstungs- und Sicherheitsproblematik eine neue Richtung zu geben. Die Kernbotschaft war dabei simpel wie unmissverständlich zugleich: Nicht in militärischen Mitteln und Bündnissen sah MacDonald den Schlüssel für einen dauerhaften Frieden, sondern in der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit (*arbitration*). Die Verpflichtung, alle zwischenstaatlichen Streitfragen einem Schiedsverfahren zuzuführen und auf diesem Wege friedlich zu lösen, sollte nach britischer Auffassung das Herz der internationalen Friedens- und Sicherheitsordnung bilden. Mit Hilfe der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit glaubte MacDonald, auch das im *Draft Treaty* ungelöste Problem der Bestimmung eines Aggressors lösen zu können: Als Aggressor hätte derjenige Staat zu gelten, welcher entweder eine strittige Frage nicht dem Schiedsverfahren unterstellen oder einem gefällten Schiedsspruch nicht entsprechen und zum Krieg schreiten würde. Für die Umsetzung dieses Konzepts empfahl MacDonald, sich der sogenannten Fakultativklausel (*optional clause*) in Art. 36 Abs. 2 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs zu bedienen, welche den Staaten die Möglichkeit gab, die an sich fakultative Kompetenz des Gerichtshofs bei zwischenstaatlichen Rechtsstreitigkeiten für obligatorisch zu erklären.<sup>421</sup> Von der Fakultativklausel hatten bis dahin nur wenige Staaten Gebrauch gemacht, worunter sich weder Grossbritannien und Frankreich noch die ČSR befanden.<sup>422</sup>

Der Grundtenor der Rede des britischen Premierministers konnte die Delegation der ČSR kaum überrascht haben. So erinnert sich der tschechoslowakische Delegierte Krčmář, wie sich in den Tagen vor der fünften Völkerbundversammlung die Anzeichen verstärkten, dass das Prinzip der obligatorischen Gerichtsbarkeit in Genf von den Briten als Alternative

---

<sup>421</sup> Siehe Schücking/Wehberg, Die Satzung, S. 542.

<sup>422</sup> Vgl. Webster, International Arbitration, S. 250.

zum *Draft Treaty* vorgebracht werde.<sup>423</sup> Tatsächlich hatte sich MacDonald im Vorfeld der fünften Versammlung wiederholt zugunsten einer Ausweitung und Stärkung der Schiedsgerichtsbarkeit ausgesprochen,<sup>424</sup> nicht zuletzt in der schriftlichen Stellungnahme zum Werk der vierten Versammlung.<sup>425</sup> Darüber hinaus skizzierte der diplomatische Vertreter Grossbritanniens in Prag, George Clerk, am 22. August 1924 in einem Brief an Beneš, wie durch die Schiedsgerichtsbarkeit das Problem der Bestimmung des Aggressors gelöst werden könnte und nahm damit einen zentralen Punkt der Genfer Rede seines Vorgesetzten vorweg.<sup>426</sup> Von der Bereitschaft Grossbritanniens, anstelle des *Draft Treaty* die Fakultativklausel zu unterzeichnen, wurde das Prager Aussenministerium schliesslich im Telegramm des tschechoslowakischen Gesandten in Bern Ferdinand Veverka vom 27. August unterrichtet.<sup>427</sup>

Das Prinzip der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit stiess nicht nur bei den Briten, sondern auch im französischen Aussenministerium auf Interesse, wenn auch aus anderen Überlegungen: Würde die Verpflichtung zur Lösung internationaler Streitigkeiten im Schiedsverfahren als Kriterium zur Bestimmung des Aggressors herangezogen, könnte sie als Auslöser regionaler Beistandspakte dienen, indem eine Verletzung dieser Verpflichtung automatisch militärische Massnahmen gegen den Aggressor bzw. zugunsten des Opfers der Aggression zur Folge hätte. Durch eine Anbindung an die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit glaubten oder hofften die aussenpolitischen Akteure Frankreichs, Regionalpakte international annehmbar machen zu können, wobei ihre Blicke wie zu erwarten in erster Linie über den Ärmelkanal gerichtet waren. Die Franzosen beabsichtigten somit, das Prinzip der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit als Köder zu nutzen, um die Briten in einen regionalen Sicherheitspakt mit Frankreich zu locken, die Verpflichtung zum Schiedsverfahren als Preis für zusätzliche, über die Völkerbundsatzung hinausgehende britische Sicherheitsgarantien zu zahlen. Angesichts der Abneigung Londons gegenüber bilateralen Pakten kam dabei als Rahmen einer britisch-französischen Allianz einzig ein multilateraler, auf dem Völkerbund fussender und unter dem Dach des Völkerbundes stehender Vertrag in Frage.<sup>428</sup> Nicht in der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit allein, sondern in der Kombination der Schiedsgerichtsbarkeit mit Sicherheitsgarantien erblickten die Franzosen die Lösung der Sicherheitsfrage. Dass die

---

<sup>423</sup> Vgl. Krčmář, *Vznik protokolu*, S. 1256.

<sup>424</sup> Vgl. Haas, *Die französische Völkerbundpolitik*, S. 346f.

<sup>425</sup> Vgl. Břach, *Ženevský protokol*, S. 33; Krčmář, *Vznik protokolu*, S. 1256.

<sup>426</sup> AUTGM, EB I, kart. 109, R 241/3: Brief Clerk an Beneš, Prag, 22.8.1924.

<sup>427</sup> AMZV, PZ Bern 1924, č. 99-100: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 27.8.1924.

<sup>428</sup> Zur französischen Strategie siehe Jackson, *France*, S. 271f.; Jackson, *Beyond the Balance of Power*, S. 452, 459f.; Webster, *International Arbitration*, S. 243.

französischen Überlegungen nicht unberechtigt waren, machte Veverkas Telegramm vom 27. August deutlich. So liess der Gesandte das Prager Aussenministerium wissen, Grossbritannien sei bereit, einem allgemeinen Nichtangriffspakt beizutreten und Streitkräfte gegen einen Aggressor zur Verfügung zu stellen, sofern Frankreich die Fakultativklausel unterzeichne.<sup>429</sup>

Wie erwähnt, gehörte eine sicherheitspolitische Kooperation zwischen den beiden westlichen Grossmächten und einstigen Kriegsalliierten zu einem der vordringlichsten Ziele von Benešs Aussenpolitik, setzte sich dieser spätestens seit 1922 aktiv für eine britisch-französische Allianz ein. Dank der aussenpolitischen Stossrichtung der britischen Labour-Regierung bot sich im Spätsommer 1924 die Gelegenheit, erneut dieses Ziel zu realisieren zu suchen. Über Sicherheitsgarantien für Frankreich hinaus liesse sich im Rahmen eines kollektiven Vertrags Grossbritannien aber auch für die Sicherung des Status quo in Ostmitteleuropa gewinnen.<sup>430</sup> Diese Chance wollte der tschechoslowakische Aussenminister nicht ungenutzt lassen. Als er am 31. August und 1. September in Genf mit der französischen Delegation über das Vorgehen an der fünften Versammlung sprach,<sup>431</sup> stellte er sich daher hinter die Idee, durch das Eingehen auf das Prinzip der Schiedsgerichtsbarkeit von Grossbritannien Zugeständnisse in der Sicherheitsfrage zu erwirken. Dementsprechend fasste Beneš gegenüber den Franzosen die gemeinsame Strategie für die fünfte Völkerbundversammlung zusammen: die englische Regierung über eine Zustimmung zur obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit „durch ihre eigene These“ zu verpflichten.<sup>432</sup> Nachdem es an der dritten Versammlung von 1922 gelungen war, in der Resolution XIV die Abrüstung an die Sicherheit zu binden, sollte an der fünften Versammlung das von Grossbritannien propagierte Prinzip der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit an neue Sicherheitsgarantien geknüpft werden. Es war daher die Formel „Schiedsgerichtsbarkeit, Sicherheit, Abrüstung“ (*Arbitrage, Sécurité, Désarmement* / *Arbitration, Security, Disarmament*), mit welcher die tschechoslowakischen und französischen Vertreter in Genf argumentieren wollten, um ihre sicherheitspolitischen Ziele zu erreichen. In diesem Sinne gab Beneš am 31. August der tschechoslowakischen Delegation bekannt, die anstehende Versammlung werde unter der Losung „Schiedsgerichtsbarkeit, Sicherheit, Abrüstung“ stehen.<sup>433</sup>

Die Stossrichtung Frankreichs und der ČSR zeigte sich bereits in den Beiträgen, welche Herriot und Beneš kurz nacheinander am 5. September 1924 in der Generaldebatte

---

<sup>429</sup> Vgl. AMZV, PZ Bern 1924, č. 99-100: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 27.8.1924.

<sup>430</sup> So etwa Dejmek, Československo, S. 234.

<sup>431</sup> Vgl. Beneš an Benešová [Genf, 8.9.1924], in: Listy důvěrné, Nr. 68, S. 94f., hier S. 94.

<sup>432</sup> Haas, Die französische Völkerbundpolitik, S. 346.

<sup>433</sup> Vgl. Krčmář, Vznik protokolu, S. 1256.

lieferten,<sup>434</sup> wobei Beneš eigenen Aussagen zufolge für die Rede seines französischen Kollegen einen Plan betreffend die logische Auslegung der Sicherheit, Schiedsgerichtsbarkeit und Abrüstung erstellen musste.<sup>435</sup> So erklärte Herriot auf der einen Seite, Frankreich begrüße eine Ausweitung der Anwendung des Prinzips der Schiedsgerichtsbarkeit und wünsche, dass dieses Prinzip für die Bestimmung des Aggressors nutzbar gemacht werde. Auf der anderen Seite betonte der französische Ministerpräsident, dass die Schiedsgerichtsbarkeit zwar notwendig, jedoch nicht hinreichend, nicht ein Ziel an sich, sondern lediglich ein Mittel sei und nur teilweise der in Art. 8 der Satzung angestrebten Absicht gerecht werde, zu Abrüstung *und* Sicherheit zu gelangen. Folglich sah Herriot die Aufgabe der fünften Versammlung darin, das Recht und die Gewalt (*la justice et la force*) zusammenzubringen und – bildlich gesprochen – einen Tempel zu errichten, welcher auf den drei Säulen Schiedsgerichtsbarkeit, Sicherheit und Abrüstung ruhen würde.<sup>436</sup>

Der Hauptzweck von Benešs nachfolgender Rede bestand nach dessen eigenen Worten darin, alles zusammenzufassen und zu einer Einigung zu treiben.<sup>437</sup> Wie vor ihm Herriot begrüßte der erste Delegierte der ČSR zwar die Stärkung der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit in den zwischenstaatlichen Beziehungen, liess jedoch sogleich einen Vorbehalt folgen: Der Aussenminister erinnerte daran, dass es in den Beziehungen zwischen Staaten Situationen gebe, wo es einem Verbrechen gleichkomme, nicht Gewalt anzuwenden, um dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen. Wenn eine Vertragspartei einen Schiedsvertrag verletzen und gegen eine andere einen Krieg beginnen würde, wären die anderen Staaten nicht verpflichtet, dem angegriffenen Staat zu helfen, fragte der Redner die versammelten Staatenvertreter und gab umgehend selber die Antwort: „[...] l'idée d'une garantie efficace, d'une aide éventuelle revient de nouveau comme condition de l'arbitrage. Mais elle revient aussi comme la conséquence nécessaire de l'arbitrage. [...] il faut des sanctions contre le crime de droit international.“<sup>438</sup> In der Verbindung zwischen obligatorischer Schiedsgerichtsbarkeit und wirksamem Beistand sah der tschechoslowakische Aussenminister die Lösung des Sicherheitsdilemmas, nicht zuletzt für Kleinstaaten wie die ČSR.<sup>439</sup> Die Schaffung von verlässlichen und effektiven

---

<sup>434</sup> Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 52-55, 62-67. Siehe auch Walters, A History, S. 269f.; Břach, Ženevský protokol, S. 37.

<sup>435</sup> Beneš an Benešová [Genf, 8.9.1924], in: Listy důvěrné, Nr. 68, S. 94f., hier S. 94.

<sup>436</sup> Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 54f.

<sup>437</sup> Beneš an Benešová [Genf, 8.9.1924], in: Listy důvěrné, Nr. 68, S. 94f., hier S. 94.

<sup>438</sup> Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 64.

<sup>439</sup> Ebd.

Sicherheitsgarantien präsentierte Beneš jedoch nicht nur als entscheidend für die Völkerbundmitglieder, sondern auch als eine Art Lackmustest für den Völkerbund als Sicherheitsinstrument und Forum der Sicherheitspolitik. So galt es in seinen Augen, der Weltöffentlichkeit zu zeigen, dass der Völkerbund imstande sei, das Problem der Ahndung eines völkerrechtlichen Verbrechens durch internationale Solidarität in Form des Beistands zu lösen.<sup>440</sup>

Beneš beliess es aber nicht bei einem Plädoyer für die Verknüpfung von Schiedsgerichtsbarkeit und Beistand. Während in seinen Augen die internationale Sicherheitsarchitektur nicht ohne das Element des gegenseitigen Beistands stabil und dauerhaft sein konnte, war der Beistand wiederum nicht denkbar ohne das Instrument der Teilverträge. Der britischen Kritik an den Teilverträgen trat Beneš mit der britischen Forderung nach obligatorischer Schiedsgerichtsbarkeit entgegen. Hingegen sollte die Schiedsgerichtsbarkeit die Teilverträge nicht ersetzen, wie die Briten wollten, sondern diesen zugutekommen. So gab sich Beneš überzeugt, dass Partialabkommen nach der Unterstellung unter das Prinzip der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit ihre Mängel und die mit ihnen verbundenen Risiken verlieren würden.<sup>441</sup> Auch wenn er es gegenüber der Versammlung nicht ausformulierte, muss der Aussenminister hierbei an die Gefahr einer willkürlichen, in alleinigem Ermessen der jeweiligen Signatarstaaten liegenden Anwendung bilateraler Beistandsverträge gedacht haben. Wie die französischen Aussenpolitiker glaubte auch Beneš diese Gefahr dadurch bannen zu können, dass in Zukunft die Beistandspflicht erst durch einen Verstoss gegen das Prinzip der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit ausgelöst würde.

Am Ende seiner langen Rede skizzierte Beneš schliesslich auch einen Arbeitsplan für die laufende Versammlung, mittels dem er am ehesten die Verbindung zwischen Schiedsgerichtsbarkeit, Sicherheit und Abrüstung herzustellen und damit den Weg zu Abrüstung und Sicherheit zu bahnen glaubte. Neben Vorbereitungen für eine Abrüstungskonferenz empfahl der Aussenminister, einerseits auf klare und definitive Weise festzulegen, wie die bestehenden Sicherheitsgarantien zu präzisieren seien, andererseits die Klausel der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit dahingehend anzupassen, dass diese von allen Staaten unterzeichnet werden könnte. Bereits eine Einigung auf die genannten drei Ziele – so der Aussenminister in seinem Abschlussvotum – würde einen enormen Schritt nach vorne im Kampf um den Frieden

---

<sup>440</sup> Ebd., S. 66.

<sup>441</sup> Ebd.

bedeuten.<sup>442</sup> Was die Form betrifft, in welcher ein solcher Schritt zu realisieren wäre, war es für Beneš nicht entscheidend, ob ein neuer Vertrag ausgearbeitet oder die Völkerbundsatzung weiterentwickelt werde, wie es MacDonald empfohlen hatte. Zwar gab Beneš vor der Versammlung zu wissen, er ziehe einen Ausbau der Satzung zu einer Art Beistandspakt einem neuen Vertrag vor, wies aber ganz pragmatisch und wohl aus Erfahrung des Jahres 1921 darauf hin, dass eine Satzungsänderung mit „gewissen Schwierigkeiten“ verbunden wäre. Für die ČSR jedenfalls seien weder die Form noch das diplomatische Instrument, in welchem die sicherheitspolitischen Prinzipien umgesetzt würden, von allzu grosser Bedeutung, beteuerte der Redner.<sup>443</sup>

Ein erster Etappenerfolg auf dem von Herriot und Beneš propagierten Weg konnte bereits unmittelbar nach deren Reden erzielt werden, wobei der tschechoslowakische Aussenminister einen gewichtigen, wenn nicht gar entscheidenden Anteil daran hatte. So war es gemäss den Erinnerungen des englischen Journalisten und Mitarbeiters der damaligen britischen Delegation Wickham Steed der tschechoslowakische Chefdiplomat, welcher noch am 5. September Herriot und MacDonald vorschlug, am nächsten Tag vor der Versammlung eine gemeinsame Erklärung über das weitere Vorgehen zu machen.<sup>444</sup> In der Nacht vom 5. auf den 6. September kam es dann zu intensiven Gesprächen zwischen Mitgliedern der britischen und französischen Delegation sowie Beneš, aus welchen tatsächlich ein Entwurf einer Resolution zuhanden der Versammlung hervorging. Während sich Zeitzeugen wie Historiker einig sind, dass Beneš während dieser Nachtaktion die Rolle des Vermittlers zwischen den beiden Premierministern übernahm,<sup>445</sup> gehen die Berichte in der Frage, welchen Einfluss der Aussenminister auf die Formulierung der Resolution hatte, auseinander.<sup>446</sup> Wie auch immer Benešs Rolle gewesen sein mag, die Parallelen zwischen der sogenannten MacDonald-Herriot-Resolution und Benešs Arbeitsplan, wie er ihn am 5. September gegenüber der Versammlung entworfen hatte, sind augenfällig: Während die Erste Kommission der Versammlung die Satzungsartikel zur friedlichen Streitschlichtung studieren und die Spielräume ausloten sollte, welche die

---

<sup>442</sup> Ebd., S. 67.

<sup>443</sup> Ebd. S. 66.

<sup>444</sup> Steed, Edward Beneš, S. 67.

<sup>445</sup> Vgl. Krčmář, Vznik protokolu, S. 1256f.; Steed, Edward Beneš, S. 67; Gottschalk, Grossbritannien, S. 121; Břach, Ženevský protokol, S. 39; Webster, The Transnational Dream, S. 506; Yearwood, Guarantee of Peace, S. 299.

<sup>446</sup> Beneš erwähnt an zwei Stellen, dass er die Resolution vorgeschlagen habe: Beneš an Benešová [Genf, 8.9.1924], in: Listy důvěrné, Nr. 68, S. 94f., hier S. 94; Telegramm Beneš an MZV, Genf, 19.9.1924, in: Beneš, Edvard Beneš – diplomat na cestách, S. 99f., hier S. 99. Steed hingegen berichtet, Beneš habe eine gemeinsame britisch-französische Erklärung empfohlen, jedoch nicht den Text entworfen: Steed, Edward Beneš, S. 67. Bei Gottschalk und Yearwood findet sich die Formulierung, dass MacDonald die Resolution „entworfen habe“, wenn auch Yearwood bemerkt, dass dies in Zusammenarbeit mit Steed und Beneš geschah: Gottschalk, Grossbritannien, S. 121; Yearwood, Guarantee of Peace, S. 300.

Fakultativklausel im Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in diesem Bereich bot, sollte die Dritte Kommission die in der Satzung enthaltenen Verpflichtungen im Hinblick auf die Frage der Sicherheitsgarantien prüfen.<sup>447</sup> Es muss eine grosse Genugtuung für den tschechoslowakischen Aussenminister gewesen sein, als der Resolutionsentwurf am darauf folgenden Tag von den Premierministern Frankreichs und Grossbritanniens der Versammlung präsentiert und von allen Delegationen angenommen wurde.<sup>448</sup>

Wie der Aussenminister acht Wochen später vor den Parlamentariern in Prag erklärte, wurden mit der Annahme der MacDonald-Herriot-Resolution die drei grossen Probleme der damaligen internationalen Politik untrennbar miteinander verbunden: Die Abrüstung, die Schaffung allgemeiner Sicherheitsgarantien und die Organisation der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit.<sup>449</sup> In diesem Sinne war die Resolution vom 6. September für Beneš Ausdruck des französisch-britischen Kompromisses, welchen der Aussenminister wie folgt zusammenfasste: Frankreich akzeptiert für alle Konflikte die Schiedsgerichtsbarkeit und geht auf die Abrüstung ein, Grossbritannien verpflichtet sich, im Falle einer Aggression mit all seinen Kräften Beistand zu leisten.<sup>450</sup> Das Vorhaben, sich von Grossbritannien Sicherheitsgarantien für den Preis der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit zu erkaufen, war auf gutem Wege. Erst die folgenden Tage sollten jedoch zeigen, ob Beneš und seine französischen Partner tatsächlich ihr gemeinsames Ziel erreichen würden und die Resolution vom 6. September in einen verbindlichen Rechtsrahmen gegossen werden könnte. Seiner Frau gegenüber zog Beneš am Ende der ersten Woche der fünften Versammlung zwar eine positive Zwischenbilanz, blieb mit Blick in die nahe Zukunft jedoch vorsichtig: „Insgesamt bin ich mit dem Ergebnis zufrieden, aber die wichtigste Arbeit und die wichtigsten Probleme werden nun in den Kommissionen sein.“<sup>451</sup>

---

<sup>447</sup> LND A.135(I).1924.IX. Rapport général présenté à la cinquième Assemblée au nom des première et troisième Commissions par M. Politis (Grèce), rapporteur de la première Commission, et M. Bénès (Tchécoslovaquie), rapporteur de la troisième Commission, Genève, 8.10.1924, hier S. 2.

<sup>448</sup> Vgl. Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 74-82; League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1924, S. 71-79.

<sup>449</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294003.htm>.

<sup>450</sup> Telegramm Beneš an MZV, Genf, 19.9.1924, in: Beneš, Edvard Beneš – diplomat na cestách, S. 99f., hier S. 99.

<sup>451</sup> Beneš an Benešová [Genf, 8.9.1924], in: Listy důvěrné, Nr. 68, S. 94f., hier S. 94.

### 3.3.2 Edvard Beneš und die Ausarbeitung des Genfer Protokolls

Mit der Annahme der MacDonald-Herriot-Resolution am 6. September 1924 wurde der Prozess in Gang gesetzt, an dessen Ende das Genfer Protokoll stand. Am Montag, dem 8. September, begannen die Erste und Dritte Kommission ihre Arbeit mit einer Generaldebatte. Noch in der gleichen Woche beschlossen beide Kommissionen, kleinere Subkomitees einzusetzen, welche die in die Kompetenz der jeweiligen Kommission fallenden Fragen vorgängig klären sollten. So entstand das Fünfte Subkomitee der Ersten Kommission und das Vierte Subkomitee der Dritten Kommission, letzteres nach der Zahl seiner Mitglieder inoffiziell auch *Comité de douze* genannt.<sup>452</sup> In diesen Subkomitees sollte sich die Arbeit am späteren Genfer Protokoll konzentrieren.

Die Position, welche sich Beneš im vorangehenden Jahr in Genf aufgebaut hatte sowie sein aktives Auftreten in der ersten Woche der fünften Versammlung verhalfen ihm auch in der folgenden, für die Genese des Genfer Protokolls entscheidenden Phase zu einflussreichen Funktionen. Nicht nur vertrat der tschechoslowakische Aussenminister wie in den Jahren zuvor sein Land in der Dritten Kommission und wurde von dieser erneut zu deren Berichterstatter gewählt. Darüber hinaus wurde er in das Vierte Subkomitee der Dritten Kommission berufen, wo er neben der Aufgabe des Berichterstatters auch das Amt des Vorsitzenden übernahm.<sup>453</sup>

Es zeigte sich bereits wenige Tage nach Verabschiedung der MacDonald-Herriot-Resolution, dass der tschechoslowakische Aussenminister die Handlungsspielräume, welche ihm die diversen Funktionen eröffneten, nicht ungenutzt lassen wollte. Noch bevor er in der ersten Sitzung des *Comité de douze* am 13. September offiziell den Auftrag erhielt,<sup>454</sup> eine schriftliche Grundlage für die Diskussion der Sicherheitsfrage zu erarbeiten, erstellte Beneš den ersten Entwurf eines Vertrags, welcher in neun Artikeln alle zentralen Elemente der Resolution vom 6. September berücksichtigte: Die friedliche Regelung internationaler Streitfragen, Beistand im Falle eines Rückgriffs auf Gewaltmittel sowie Schritte hin zur Abrüstung.<sup>455</sup> Es handelte sich hierbei um den Text, welchen der Aussenminister am 11. September seinem Rechtsberater Krčmář unterbreitete und den

---

<sup>452</sup> Vgl. Krčmář, *Vznik protokolu*, S. 1258f.

<sup>453</sup> Vgl. League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 37; LNA, R 1386: A/III/S.C.4/P.V.1., S. 2.

<sup>454</sup> Vgl. LNA, R 1386: A/III/S.C.4/P.V.1., S. 7f.

<sup>455</sup> Der Entwurf liegt lediglich in der Handschrift vor: AÚTGM, EB I, kart. 115: Benešs Entwurf des Genfer Protokolls [11.9.1924].



dieser in seinem Bericht zur Entstehung des Genfer Protokolls als „Dokument Beneš I“ bezeichnet.<sup>456</sup>

Für die friedliche Regelung internationaler Streitfragen verpflichtete Benešs Vertragsentwurf die Signatarstaaten, Rechtsfragen im Sinne der Fakultativklausel durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof in Den Haag regeln zu lassen (Art. 1), Fragen politischer Natur hingegen dem Völkerbundrat vorzulegen (Art. 2). Dieser besass die Möglichkeit, den Konfliktparteien Massnahmen jeglicher Art vorzuschreiben, welche geeignet wären, einer bewaffneten Auseinandersetzung vorzubeugen bzw. eine solche zu beenden. Dem britischen Vorschlag folgend, diente in Benešs Entwurf die Verpflichtung zur friedlichen Streitschlichtung als Grundlage für die Bestimmung des Aggressors: Aggressor wäre demnach derjenige Staat, welcher für die Regelung einer Streitfrage nicht einen der beiden vorgeschriebenen Wege wählen oder sich nicht an die Verordnungen des Rates bzw. das Urteil des Gerichtshofs halten würde (Art. 4). Was das Organ betrifft, welches die Bestimmung des Aggressors vornehmen sollte, legte sich Beneš in seinem Entwurf nicht fest, sondern nannte als mögliche Organe den Rat, den Internationalen Gerichtshof oder beide im Zusammenspiel. Angesichts der tschechoslowakischen Kritik an der Regelung der Beschlussfassung, wie sie in der Satzung und im *Draft Treaty* zu finden waren, kam es nicht überraschend, dass Benešs Plan für Entscheide des Rates lediglich eine einfache Mehrheit vorschrieb.<sup>457</sup>

Das aus tschechoslowakischer und französischer Sicht entscheidende Element der neuen Organisation von Frieden und Sicherheit, der Beistand, war in Art. 5 und 6 von Benešs Entwurf geregelt. Im ersten dieser Artikel verpflichteten sich die Vertragspartner, unmittelbar nach der Benennung des Aggressors durch den Völkerbundrat oder den Internationalen Gerichtshof die Sanktionen, welche in Art. 16 der Satzung vorgesehen waren, automatisch, ohne Verzug und in ihrer Gesamtheit (*automatiquement et intégralement, dans leurs totalité et sans délai*) gegen den Aggressor zur Anwendung zu bringen. Mit dieser Formulierung gedachte der tschechoslowakische Aussenminister zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: Einerseits durfte die Auslösung des Beistands einzig und allein an die Bestimmung des Aggressors, nicht aber an weitere Beschlüsse eines internationalen Organs wie des Völkerbundes gebunden sein; andererseits sollten nicht nur ökonomische und finanzielle Sanktionen nach Art. 16 Abs. 1 der Satzung zum Zuge kommen, sondern die gesamte Palette der in Art. 16 genannten Massnahmen, also auch

---

<sup>456</sup> Krčmář, Vznik protokolu, S. 1258.

<sup>457</sup> AÚTGM, EB I, kart. 115: Benešs Entwurf des Genfer Protokolls [11.9.1924], S. 1-4.

militärische.<sup>458</sup> Trotz der Stärkung der Elemente der kollektiven Sicherheit wollte oder konnte sich Beneš mit dem allgemeinen Beistand jedoch nicht begnügen, was angesichts der Haltung Prags bei den Auseinandersetzungen mit dem *Draft Treaty* sowie Benešs Rede im Plenum der Versammlung vom 5. September nicht überrascht. So erlaubte Art. 6 den Signatarstaaten des allgemeinen Vertrags, bei einer Aggression auch die in Partialverträgen verankerten militärischen Massnahmen einzuleiten, wenn auch nur „mit Autorisierung des Rates“.<sup>459</sup>

Von der Einführung des Elements der obligatorischen Gerichtsbarkeit abgesehen, verfolgte Benešs Vertragsentwurf vom 11. September somit drei Ziele: erstens eine Beschleunigung des Mechanismus, durch welchen im Falle einer Aggression von allen Signatarstaaten Sanktionen ausgelöst werden sollten; zweitens eine Ausweitung von Art und Umfang solcher kollektiven Sanktionen; drittens die Ergänzung des allgemeinen Beistands durch Massnahmen, welche in partiellen – bilateralen oder regionalen – Allianzen enthalten wären. Mit seinem Entwurf vom 11. September gab der Aussenminister schliesslich zumindest indirekt auch eine Antwort auf die in der Plenardebatte aufgeworfene Frage, ob die Sicherheitsproblematik im Rahmen der Völkerbundsatzung oder durch einen neuen, die Satzung ergänzenden Vertrag zu lösen sei. Beneš wählte den zweiten Weg.

Benešs Entwurf vom 11. September bildete das Ausgangsdokument für die Bemühungen, den in der Resolution vom 6. September formulierten Auftrag zu erfüllen. Diese Bemühungen verliefen in mehreren Etappen, auf mehreren Ebenen und in verschiedenen Gremien. Folgt man der Darstellung von Krčmář, so wurden die grössten Schritte auf dem Weg vom Dokument Beneš I hin zum Genfer Protokoll in den Tagen vom 11. bis 15. September unternommen. Damals trat Beneš in Kontakt mit einzelnen Delegationen der fünften Versammlung und passte seinen ersten Entwurf entsprechend den Wünschen und Anregungen der Staatenvertreter sowie mit Hilfe von Krčmář und dem Vorsteher der Abrüstungssektion des Völkerbundsekrariats, Salvador de Madariaga, an. So entstanden nacheinander die Dokumente Beneš II und III.<sup>460</sup> Letzteres bildete die Grundlage für die Verhandlungen zwischen der britischen und französischen Delegation, welche am Montag den 15. September in Benešs Genfer Hotelzimmer stattfanden.<sup>461</sup> Wie Beneš am 12. September an seine Frau nach Prag schrieb, arbeitete er in jenen Tagen

---

<sup>458</sup> Ebd., S. 5f.

<sup>459</sup> Ebd.

<sup>460</sup> Krčmář, *Vznik protokolu*, S. 1260. Leider fand sich keines der beiden Dokumente.

<sup>461</sup> Vgl. Protokoll des Treffens der frz. und brit. Delegation in Benešs Hotelzimmer in Genf am 15.9.1924, in: BDFA, Part II, Series J, Bd. 3, Nr. 12 und 13, S. 30-36; Haas, *Die französische Völkerbundpolitik*, S. 355f.

primär für eine anglo-französische Übereinkunft.<sup>462</sup> Tatsächlich zeigt das britische Protokoll der Gespräche vom 15. September, dass der tschechoslowakische Aussenminister eine Vermittlerrolle zwischen Briten und Franzosen einnahm, als unabhängiger Moderator auftrat, um Kompromisslösungen bemüht war, sich ansonsten zurückhielt.

Ungeachtet seines neutralen Verhaltens glaubte Beneš am Ende der Verhandlungen mit den Vertretern der beiden Grossmächte auch die tschechoslowakischen Ziele erreicht zu haben. So meldete er dem Prager Aussenministerium, dass sich Franzosen und Briten verpflichtet hätten, die wesentlichen Prinzipien „unseres Vorschlags“ anzunehmen.<sup>463</sup> Diese Zwischenbilanz ist berechtigt, führt man sich den Vertragsentwurf vor Augen, welcher aus den Gesprächen vom 15. September hervorging und den Beneš noch am selben Abend den Mitgliedern des *Comité de douze* zukommen liess.<sup>464</sup> Das in Krčmářs Klassifizierung mit der Bezeichnung „Beneš IV“ betitelte Dokument war zwar insgesamt umfassender und präziser als Benešs erster Entwurf, formal daher näher beim Endprodukt des Genfer Protokolls, enthielt jedoch dieselben Elemente wie das Dokument Beneš I und ging in den zentralen Punkten nur unwesentlich über dieses hinaus, wie weiter unten ersichtlich sein wird. Beneš sprach daher im Zusammenhang mit dem Entwurf vom 15. September im Brief an seine Frau zu Recht von „seinem Projekt“.<sup>465</sup>

Als zwischen dem 16. und 19. September im Subkomitee der Dritten Kommission diejenigen Artikel des Dokuments Beneš IV zur Diskussion kamen, welche die Sicherheit und Abrüstung betrafen, wurde deren Wortlaut zwar weiter präzisiert, jedoch stützen die Sitzungsprotokolle Krčmářs Aussage, wonach die Diskussion nie von der Grundlage abwich, welche der von Beneš vorgelegte Text gab.<sup>466</sup> Beneš selber beschränkte sich auch bei diesen Debatten auf die Rolle des Moderators.<sup>467</sup>

Nachdem ein Koordinationskomitee aus Vertretern der beiden Subkomitees der Ersten und Dritten Kommission die in den Subkomitees erstellten Vertragsteile zu einem Ganzen zusammengefügt hatte, konnte am Montag, dem 22. September, Beneš das Ergebnis von zehn Tagen harter Arbeit im Plenum der Dritten Kommission präsentieren. Dort wurde der Vertragsentwurf zwar erneut intensiv diskutiert, erfuhr jedoch nur noch wenige

---

<sup>462</sup> Beneš an Benešová, [Genf.] 12.9.1924, in: Listy důvěrné, Nr. 70, S. 96f., hier S. 96.

<sup>463</sup> Telegramm Beneš an MZV, Genf, 19.9.1924, in: Beneš, Edvard Beneš – diplomat na cestách, S. 99f., hier S. 99.

<sup>464</sup> Der Text dieses Entwurfs findet sich im Verhandlungsprotokoll der 2. Sitzung des 4. Subkomitees der 3. Kommission vom 16.9.1924: LNA, R 1386: A/III/S.C.4/P.V.2.

<sup>465</sup> Beneš an Benešová, [Genf.] 17.9.1924, in: Listy důvěrné, Nr. 72, S. 97f.

<sup>466</sup> Krčmář, Vznik protokolu, S. 1260f.

<sup>467</sup> Siehe die entsprechenden Sitzungsprotokolle: LNA, R 1386: A/III/S.C.4/P.V.1. bis A/III/S.C.4/P.V.7.

unbedeutende Änderungen.<sup>468</sup> Die modifizierte Version nahm die Dritte Kommission mitsamt dem Bericht an das Plenum der Versammlung um Mitternacht des 27. September an und beendete damit ihre Arbeit.<sup>469</sup>

Am 1. Oktober 1924 traten schliesslich der Grieche Nicolas Politis und Edvard Beneš in ihrer Funktion als Berichterstatter der Ersten bzw. Dritten Kommission mit dem Text des Genfer Protokolls, den entsprechenden Berichten sowie zwei Resolutionsentwürfen, in welchen den Völkerbundmitgliedern die Annahme des Genfer Protokolls sowie der Beitritt zur Fakultativklausel des Ständigen Internationalen Gerichtshofs empfohlen wurde, vor das Plenum der fünften Versammlung.<sup>470</sup> Nach einer kurzen, mehr symbolisch-feierlichen denn inhaltlichen Debatte nahmen am 2. Oktober alle 48 Delegationen die beiden Resolutionen an.<sup>471</sup> Einen grossen, wenn nicht gar entscheidenden Anteil an diesem Ergebnis hatte der tschechoslowakische Aussenminister. Man kann Andrew Webster zustimmen, dass es Beneš war, welcher mit einer Reihe von Entwürfen den Weg zwischen den Vertretern Frankreichs und Grossbritanniens bahnte, auch wenn letztere im Zentrum der Verhandlungen standen.<sup>472</sup> Zur Vermittlungstätigkeit zwischen den beiden Grossmächten kam das umsichtige und geschickte Vorgehen in den entscheidenden Kommissionen hinzu. Verglichen mit Beneš blieb dagegen Štefan Osuský als Vertreter der ČSR in der Ersten Kommission bloss. Der Slowake war nicht im Subkomitee der Ersten Kommission vertreten und nahm in den Debatten lediglich kurz zu Teilfragen Stellung, welche aus Sicht der tschechoslowakischen Sicherheit von untergeordneter Bedeutung waren.

---

<sup>468</sup> Vgl. Krčmář, *Vznik protokolu*, S. 1261; League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 40-76.

<sup>469</sup> Vgl. Krčmář, *Vznik protokolu*, S. 1261; League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 85-91.

<sup>470</sup> LND A.135(I).1924.IX. Arbitrage, sécurité et réduction des armements. Rapport général présenté à la cinquième Assemblée au nom des première et troisième Commissions par M. Politis (Grèce), rapporteur de la première Commission, et M. Bénès (Tchécoslovaquie), rapporteur de la troisième Commission, Genève, 8.10.1924. / Arbitration, Security and Reduction of Armaments. General Report Submitted to the Assembly on Behalf of the First and Third Committees by M. Politis (Greece), Rapporteur for the First Committee, and M. Bénès (Czechoslovakia), Rapporteur for the Third Committee, Geneva, 8.10.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1924, S. 479-502. Die Resolutionen sind abgedruckt als Annex I (2) to A.135.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1924, S. 497f. Zum Auftritt der beiden Berichterstatter siehe Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 196-203.

<sup>471</sup> Vgl. League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1924, S. 216-226.

<sup>472</sup> Webster, *The Transnational Dream*, S. 506.

### 3.3.3 Das Genfer Protokoll und die Sicherheit der Tschechoslowakei

Das Protokoll zur friedlichen Regelung internationaler Streitfälle vom 2. Oktober 1924 bestand aus einer feierlichen Präambel und 21 Artikeln.<sup>473</sup> Das Genfer Protokoll enthielt eine absolute Ächtung von Angriffskriegen (Art. 2), womit es eine der gravierendsten Lücke der Völkerbundsatzung beseitigte, stellte Regeln für die friedliche Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten auf (Art. 3 bis 6), nannte präventive Massnahmen zur Verhinderung einer Konflikteskalation (Art. 7 und 8), regelte das Vorgehen im Falle eines Scheiterns der friedlichen Streitbeilegung (Art. 10 bis 16) und legte schliesslich die ersten Schritte hin zu einer Abrüstungskonferenz fest (Art. 17).<sup>474</sup> Wie die Wahl der Bezeichnung des Dokuments verdeutlicht, sollte dieses die Völkerbundsatzung nicht ersetzen, sondern als eine Art temporäres Behelfsmittel und Richtschnur auf dem Weg der Ergänzung und Präzisierung der Satzung dienen. So wurden die Signatarstaaten im ersten Artikel des Protokolls aufgefordert, die Satzung entsprechend den Bestimmungen des Protokolls zu modifizieren.

Wie bereits bei der Ausarbeitung des Genfer Protokolls war es Beneš, der bei der Beurteilung des an der fünften Versammlung Erreichten unter den tschechoslowakischen Akteuren hervorstach. Am ausführlichsten und aufschlussreichsten zum Protokoll und dem Ergebnis der fünften Versammlung generell äusserte sich der Aussenminister bei der Präsentation des Berichts der Dritten Kommission in der 25. Plenarsitzung der fünften Versammlung am 1. Oktober 1924<sup>475</sup> sowie im Exposé vor beiden Kammern des Parlaments der ČSR am 30. Oktober 1924.<sup>476</sup> Da sich die Endfassung des Genfer Protokolls vom Vertragstext, welchen Beneš der Dritten Kommission in der sechsten Sitzung am 22. September unterbreitete,<sup>477</sup> in nur wenigen, meist formalen Punkten unterschied, sollen die Ausführungen des Aussenministers zum Entwurf vom

---

<sup>473</sup> Annexe II à A.135.1924, Genève, le 1er octobre 1924: Protocole pour le Règlement pacifique des différends internationaux (Texte approuvé par les première et troisième Commissions et révisé par le Comité de rédaction). Présenté à l'Assemblée le 1er octobre 1924 par les première et troisième Commissions / Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes (Text approved by the First and Third Committees and revised by the Drafting Committee.). Submitted to the Assembly on October 1st, 1924, by the First and Third Committees. In der Folge verweisen die Seitenangaben auf das französische Dokument. Einen knappen Überblick der Bestimmungen des Genfer Protokolls geben u.a. Carr, *International Relations*, S. 90f.; Walters, *A History*, S. 273f.; Bräch, *Ženevský protokol*, S. 42.

<sup>474</sup> Vgl. Webster, *From Versailles to Geneva*, S. 239.

<sup>475</sup> Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 200-203.

<sup>476</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294002.htm>.

<sup>477</sup> Draft Protocol. Articles adopted by the Mixed Committee of the Fourth Sub-Committee of the Third Committee and the Fifth Sub-Committee of the First Committee in collaboration, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, Annex 9, S. 184-188.

22. September bei der Analyse ebenfalls berücksichtigt werden.<sup>478</sup> Betreffend die beiden Reden vor den Genfer Gremien muss dabei dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Beneš hier in der offiziellen Funktion des Berichterstatters auftrat, seine Ausführungen daher primär einen informativen Zweck zu erfüllen hatten, neutral gehalten waren und nur an wenigen Stellen die persönliche Sicht des Redners durchblicken lassen.

Die Bestimmungen zur friedlichen Streitbeilegung kommentierte der Aussenminister nur knapp. Dies muss zunächst damit zusammengehangen haben, dass Fragen der Streitschlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit in den Kompetenzbereich der Ersten Kommission der Versammlung fielen, kann aber auch als ein Zeichen des geringen Stellenwerts dieses Teils des Protokolls in Benešs Augen gedeutet werden. Im Bereich der friedlichen Streitbeilegung verpflichtete das Protokoll die Signatarstaaten, für Rechtsfragen im Sinne der Fakultativklausel die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in Den Haag anzuerkennen (Art. 3), wohingegen alle anderen zwischenstaatlichen Streitfragen auf der Basis von Art. 12, 13 und 15 der Völkerbundsatzung einem Schiedsgericht oder dem Rat unterbreitet werden sollten. Während das Genfer Protokoll mit der Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Streitfragen und der Anwendung der Fakultativklausel für erstere Benešs Vertragsentwurf vom 11. September folgte, brachte es betreffend die Streitschlichtung vor dem Rat eine entscheidende Präzisierung: Sollte der Rat als Schlichtungsorgan nicht zu einem einstimmigen Beschluss gelangen, war er angehalten, ein Schiedsgericht einzusetzen, welches die strittige Frage in letzter Instanz und für alle Parteien bindend zu lösen hatte. Damit glaubten die Verfasser des Protokolls eine der gravierendsten Schwächen der Satzung beseitigt zu haben, welche darin bestand, dass Art. 12 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 7 im Falle eines Scheiterns des Schlichtungsverfahrens im Rat den Parteien implizit das Recht gaben, die Streitfrage auf gewaltsame Weise zu lösen.<sup>479</sup> Der tschechoslowakische Aussenminister zeigte sich denn auch überzeugt, dass das Genfer Protokoll im Gegensatz zur Völkerbundsatzung die friedliche Lösung aller internationalen Streitigkeiten ermöglichen und damit die Gefahr von Konflikten spürbar vermindern werde.<sup>480</sup>

---

<sup>478</sup> League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 38-40 und 54f.

<sup>479</sup> Vgl. Carr, International Relations, S. 90; Walters, A History, S. 273; Břach, Ženevský protokol, S. 42.

<sup>480</sup> Beneš in der 6. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung vom 22.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 38; Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294003.htm>.

Wie von der britischen Delegation empfohlen und von Beneš in dessen erstem Vertragsentwurf vorgesehen, diente im Genfer Protokoll der Grundsatz der friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitfragen als Basis für die Feststellung einer Aggression bzw. die Bestimmung des Aggressors. Als Aggressor würde nicht nur derjenige Staat gelten, der unter Missachtung der Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung zum Krieg schreitet, sondern auch jener, welcher ohne zu einem Krieg zu schreiten sich nicht der Prozedur der friedlichen Streitbeilegung fügt oder deren Ergebnis ablehnt, was gegenüber der Satzung eine wesentliche Ausdehnung des Begriffs des Aggressors bedeutete. Die Handhabung der Bestimmung des Aggressors gemäss Genfer Protokoll betrachtete Beneš als einen automatischen Mechanismus, „ne laissant que très peu de place aux doutes et aux libres appréciations [...]“.<sup>481</sup> Dass der Rat de facto keinen Beschluss in der Frage des Aggressors zu treffen, sondern lediglich unumstössliche Tatsachen zu konstatieren hätte,<sup>482</sup> erklärt wohl auch das Schweigen des Aussenministers zum Umstand, dass im Unterschied zu dessen Entwurf das Protokoll für die Konstatierung dieser unumstösslichen Tatsachen Einstimmigkeit verlangte. Vom neuen Mechanismus der Bestimmung des Aggressors erhoffte sich Beneš nicht zuletzt eine eindeutige und rasche Antwort auf die Frage, gegen wen die Staatengemeinschaft im Falle einer Aggression kollektive Schritte einleiten müsste.<sup>483</sup>

Mit dem Vorliegen einer Aggression befassten sich der letzte Absatz von Art. 10 und die ersten beiden Absätze von Art. 11 des Protokolls.<sup>484</sup> Der letzte Absatz von Art. 10 hielt zunächst fest, der Rat werde die Signatarstaaten des Protokolls auffordern (*Le Conseil enjoindra aux Etats signataires / The Council shall call upon the signatory States*), gegen den Aggressor ohne Verzug die in Art. 11 vorgesehenen Sanktionen anzuwenden. Im ersten Absatz von Art. 11 wiederum hiess es, dass die Verpflichtungen der Signatarstaaten

<sup>481</sup> Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 200.

<sup>482</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294003.htm>.

<sup>483</sup> Vgl. Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 200.

<sup>484</sup> Art. 10 Abs. 5 und Art. 11 Abs. 1 und 2 hatten in der französischen Fassung folgenden Wortlaut: „Le Conseil enjoindra aux Etats signataires d’appliquer sans retard contre l’agresseur les sanctions visées à l’article 11 du présent Protocole, et tout Etat signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d’un belligérant.“

Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l’injonction prévue au dernier alinéa de l’article 10 du présent Protocole, les obligations desdits Etats en ce qui concerne les sanctions de toute nature visées aux alinéas 1 et 2 de l’article 16 du Pacte, deviennent immédiatement opérantes afin que ces sanctions puissent porter leurs effets contre l’agresseur sans aucun retard.

Ces obligations doivent être interprétées en ce sens que chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et pour s’opposer à tout acte d’agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements.“

hinsichtlich jeglicher Sanktionen, welche in Art. 16 Abs. 1 und 2 der Satzung genannt werden, rechtswirksam würden, sobald die im letzten Absatz von Art. 10 erwähnte Aufforderung des Rates an die Signatarstaaten ergangen sei. In diesen Bestimmungen sah Beneš die Verpflichtung nicht nur zu ökonomischen, sondern auch militärischen Massnahmen gegen den Aggressor verwirklicht, wie es auch sein erster Vertragsentwurf vorgesehen hatte. So betonte der Aussenminister wiederholt, dass im Unterschied zu Art. 16 der Satzung die Signatarstaaten neu rechtlich verpflichtet wären, sofort und ohne Vorbehalte Sanktionen aller Art gegen einen Aggressor zu ergreifen, sobald dieser feststehen und der Rat den Staaten die Anwendung der Massnahmen anbefehlen würde.<sup>485</sup> Dadurch aber nahm das Genfer Protokoll den Charakter eines militärischen Defensivbündnisses an, welches seinen Mitgliedern echte Sicherheitsgarantien bieten würde, wie der Aussenminister am 30. Oktober 1924 im Prager Parlament betonte.<sup>486</sup> Den grössten sicherheitspolitischen Gewinn erhoffte sich Beneš vom Protokoll dabei im Hinblick auf jene Macht, welche von Beginn der fünften Versammlung an im Zentrum seines und des französischen Interesses stand: Grossbritannien. Und diesbezüglich vermeldete der Aussenminister bereits am 19. September nach Prag einen vollen Erfolg der französisch-tschechoslowakischen Diplomatie: „England verpflichtete sich endlich ganz, dass es entsprechend dem Beschluss des Völkerbundes gegen denjenigen, welcher Aggressor sein wird, alle seine Kräfte zur Disposition stellen werde.“<sup>487</sup> Da dies nicht nur in Bezug auf Frankreich, sondern auf alle Signatarstaaten des Protokolls einschliesslich der ČSR Gültigkeit hätte, ist dem britischen Historiker Peter Jackson zuzustimmen, dass das Genfer Protokoll eine Ausweitung der britischen Beistandsverpflichtungen auf die Staaten des östlichen Mitteleuropa gebracht habe.<sup>488</sup>

Während man dem tschechoslowakischen Aussenminister zustimmen kann, dass das Genfer Protokoll betreffend Beistand im Vergleich zur Völkerbundsatzung einen spürbaren Fortschritt bedeutete, fiel es in zwei Punkten hinter Benešs Vertragsentwurf vom 11. September 1924 zurück. Erstens war im Unterschied zum Dokument vom 11. September, wo Sanktionen sofort nach der Bestimmung des Aggressors zur Anwendung kommen mussten, neu zwischen Bestimmung des Aggressors und

<sup>485</sup> Vgl. Beneš in der 6. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung am 22.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 39; vgl. Beneš in der 8. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung am 24.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 54.

<sup>486</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294003.htm>.

<sup>487</sup> Telegramm Beneš an MZV, Genf, 19.9.1924, in: Beneš, Edvard Beneš – diplomat na cestách, S. 99f., hier S. 99.

<sup>488</sup> Jackson, Beyond the Balance of Power, S. 462f.



Anwendung der Sanktionen mit der Aufforderung des Rates ein zusätzlicher Schritt eingebaut, was den Beistandsmechanismus als länger und leicht verzögert erscheinen lässt. Die zweite Differenz zwischen Benešs Entwurf vom 11. September und dem Protokoll vom 2. Oktober finden sich in den Bestimmungen betreffend Umfang und Art der Sanktionen. Der Verpflichtung der Signatarstaaten zur totalen und integralen Anwendung von Sanktionen in Benešs Art. 5 stand Abs. 2 von Art. 11 des Genfer Protokolls gegenüber, wo es hiess, dass jeder Staat sich „loyal und effektiv“ (*loyalement et effectivement / loyally and effectively*) sowie im Rahmen der Möglichkeiten, welche ihm seine geographische Lage und sein Rüstungsstand gaben, an der Aktion der Staatengemeinschaft gegen den Aggressor zu beteiligen habe.

Obwohl durch beide Bestimmungen die Errungenschaften, welche Beneš am Genfer Protokoll lobte, relativiert wurden, scheint sich der tschechoslowakische Aussenminister daran nicht gestört zu haben. Was den ersten Punkt, die Anordnung von Sanktionen durch den Rat, betrifft, sah Beneš vielmehr die Vorteile eines solchen Zwischenaktes. Wie er beim Treffen mit der französischen und britischen Delegation am 15. September 1924 erläuterte, würde eine ausdrückliche Autorisierung des Rates sicherstellen, dass die Kontrolle über Verhängung und Anwendung von Sanktionen in den Händen des Rates bliebe, dieser jedem Land mehr oder weniger sagen müsste, was von ihm erwartet werde.<sup>489</sup> Würden hingegen nach der Bestimmung des Aggressors Sanktionen ohne eine zusätzliche Instruktion direkt zur Anwendung kommen, befürchtete der tschechoslowakische Aussenminister eine Konfusion unter den Staaten.<sup>490</sup> Zudem muss Beneš der Bericht der Ersten Kommission der Versammlung beruhigt haben, in welchem festgehalten war, bei der Anordnung der Sanktionen handle es sich um einen rein formalen Akt, zu dem der Rat durch das Vorliegen einer Aggression automatisch verpflichtet wäre.<sup>491</sup>

Doch auch bei der zweiten, wesentlich gravierenderen Relativierung der Beistandspflicht, hielt sich Benešs Kritik in Grenzen. Der tschechoslowakische Aussenminister räumte zwar ein, dass in Art. 11 Natur und Umfang der Verpflichtungen nicht so klar definiert seien, wie es gewöhnlich im privaten Recht der Fall war. Insgesamt jedoch erachtete der Aussenminister die Präzisierung der Verpflichtungen in Abs. 2 von Art. 11 als ausreichend und gab sich überzeugt, dass die Formel „loyal und effektiv“ ein

---

<sup>489</sup> Protokoll des Treffens der frz. und brit. Delegation in Benešs Hotelzimmer in Genf am 15.9.1924, in: BDFA, Part II, Series J, Bd. 3, Nr. 12, S. 30-33, hier S. 31.

<sup>490</sup> Ebd.

<sup>491</sup> LND A.135(I).1924.IX., S. 14. Zu den Änderungen des Entwurfs der Subkomitees in der 3. Kommission siehe League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 62f.

genügend objektives Kriterium darstelle, um zu prüfen, ob ein Staat seinen Verpflichtungen nachgekommen sei.<sup>492</sup> Unter anderem setzte der tschechoslowakische Aussenminister seine Hoffnungen in die öffentliche Meinung sowie das Interesse der Staaten an einer raschen Beendigung eines Konflikts, welche die Regierungen dazu drängen würden, ihren internationalen Pflichten auch loyal und effektiv nachzukommen.<sup>493</sup>

Benešs Haltung wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des besagten Artikels und der Rolle des tschechoslowakischen Aussenministers dabei verständlich. Die Formel „loyal und effektiv“ als Kriterium für die Beteiligung eines Staates an Sanktionen setzten die Briten bei den Verhandlungen mit den Franzosen am 15. September durch, wo Beneš wie erwähnt als Vermittler agierte und auf Kompromisse hinarbeitete.<sup>494</sup> Was die Berücksichtigung der geographischen Lage und des Rüstungsstandes eines Staates betrifft, war es gar Beneš selber, welcher in der Absicht, den Widerstand der skandinavischen Delegierten gegen eine Verpflichtung zu militärischen Sanktionen zu brechen, in der Dritten Kommission am 25. September vorgeschlagen hatte, Art. 11 des Protokolls um einen entsprechenden Zusatz zu ergänzen.<sup>495</sup> So war Art. 11 Ausdruck eines Kompromisses, der im Bericht der Dritten Kommission wie folgt umschrieben war: Jeder Staat ist Richter über die Art, wie er seine Verpflichtungen erfüllt, über das, was er machen werde, nicht aber über die Existenz dieser Verpflichtungen an sich, über das, was er machen solle.<sup>496</sup> Man konnte nicht erwarten, dass Beneš nachträglich einen Kompromiss diskreditieren würde, um den er sich selber verdient gemacht und der erst den Weg zum Genfer Protokoll geöffnet hatte.

Unter dem Strich fiel Benešs Bilanz der Bestimmungen des Genfer Protokolls betreffend Sanktionen positiv, wenn auch eher nüchtern aus. So lobte der Aussenminister in der Dritten Kommission, die Phase der Sanktionen im Genfer Protokoll sei klarer und für die Praxis effizienter geregelt als in der Satzung. In den Augen des Aussenministers waren mit dem Genfer Protokoll die offenen Fragen hinsichtlich Art und Umfang der in den Satzungsartikeln 10 und 16 enthaltenen Verpflichtungen, des Zeitpunkts, wann diese Verpflichtungen zum Tragen kommen müssten, sowie der rechtlichen Folgen, welche die

---

<sup>492</sup> Vgl. Beneš in der 8. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung am 24.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 54f.; Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 200f.

<sup>493</sup> Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 201.

<sup>494</sup> Vgl. Haas, Die französische Völkerbundpolitik, S. 356f.; Yearwood, Guarantee of Peace, S. 311.

<sup>495</sup> Beneš in der 9. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung am 25.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 74-76. Vgl. Krčmář, Vznik protokolu, S. 1261.

<sup>496</sup> Vgl. LND A.135(I).1924.IX., S. 17.

Empfehlung des Rates zu militärischem Beistand gemäss Art. 16 Abs. 2 haben sollte, ein für alle Mal geklärt.<sup>497</sup> Ähnlich äusserte sich Beneš bei der Präsentation des Berichts der Dritten Kommission im Plenum der Versammlung am 1. Oktober 1924. Der Berichterstatter bezeichnete die Antworten, welche das Protokoll auf die Fragen betreffend Auslösung, Art und Umfang der Sanktionen gab, als „befriedigend“, das gesamte Sanktionssystem als „wirklich genügend“. Das Genfer Protokoll habe im Vergleich zur Satzung das Problem der Sanktionen auf eine klare, präzise und gleichzeitig entscheidende Art gelöst. Jedoch knüpfte Beneš gleichzeitig das Funktionieren des Sanktionsmechanismus an die Bedingung, dass der Rest des Gesamtsystems des Genfer Protokolls regulär zu funktionieren beginne und in gutem Glauben angewendet werde.<sup>498</sup>

Zu dem von Beneš angesprochenen Rest des Gesamtsystems des Genfer Protokolls gehörte nicht zuletzt Art. 13. Dieser erlaubte es den Signatarstaaten des Protokolls, bei der Anwendung militärischer Sanktionen ihre zusätzlichen Verpflichtungen und Abkommen zur Geltung zu bringen, sobald der Völkerbundrat die Aufforderung zu Sanktionen gegeben hat.<sup>499</sup> Dass damit wie bereits sein erster Vertragsentwurf auch das Genfer Protokoll Teilverträgen eine Rolle im Rahmen des allgemeinen Beistandsvertrags einräumte, begrüsst der tschechoslowakische Aussenminister verständlicherweise. Weiterhin stellten für Beneš Teilverträge als Mittel und Instrumente zur raschen Durchführung der Sanktionen eine unerlässliche Ergänzung und Vervollständigung des Sanktionsmechanismus dar.<sup>500</sup> Dies war umso mehr der Fall, da Beneš auch dem allgemeinen Beistand im Genfer Protokoll nicht ganz traute und sich in Krisensituationen nicht allein auf das Kollektiv der Signatarstaaten verlassen wollte. So brachte Beneš bereits in der Dritten Kommission seine Überzeugung zum Ausdruck, dank den zusätzlichen Garantien der Partialverträge hätten kleinere Staaten künftig keinen Grund mehr, ein Versagen des Sanktionssystems zu fürchten.<sup>501</sup> Noch deutlicher wurde der Aussenminister

---

<sup>497</sup> Vgl. Beneš in der 6. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung am 22.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 39; Beneš in der 8. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung am 24.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 54.

<sup>498</sup> Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 200f.

<sup>499</sup> Diesen Zusatz schlug der französische Delegierte Paul-Boncour in der 4. Sitzung des 4. Subkomitees der 3. Kommission am 17.9. vor. Damit wollte man Grossbritannien entgegenkommen und dessen kritischer Haltung zur Integration von Teilabkommen in das Genfer Protokoll begegnen. Vgl. LNA, R 1386: A/III/S.C.4/P.V.4. und A/III/S.C.4/P.V.5.

<sup>500</sup> Vgl. Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 201.

<sup>501</sup> Beneš in der 6. Sitzung der 3. Kommission der 5. Versammlung am 22.9.1924, in: League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924, S. 39.

einen Monat später im tschechoslowakischen Parlament. Dort bezeichnete Beneš die Teilverträge nicht nur als eine *zusätzliche*, sondern auch als die *grössere* Garantie, durch welche erst das Risiko beseitigt oder zumindest minimiert werde, dass ein kleiner von einem stärkeren Staat angegriffen, das Protokoll aber „in seiner Ganzheit oder Allgemeinheit“ versagen und der Staat am Ende ohne die erhoffte Hilfe bleiben würde.<sup>502</sup> Es war wohl in erster Linie Art. 13 zu verdanken, dass Beneš trotz aller Vorbehalte gegenüber dem allgemeinen Beistand den Sanktionsmechanismus des Genfer Protokolls *in seiner Gesamtheit* am Ende als ein abgeschlossenes und komplettes System bezeichnete bzw. bezeichnen konnte.<sup>503</sup>

Die Integration der Teilverträge in das universale System des Genfer Protokolls sollte aber nicht nur das Protokoll stärken und eine Rückversicherung für den Fall des Versagens des allgemeinen Beistands bieten. Gleichzeitig versprach sich Beneš wie bereits beim *Draft Treaty* durch die Eingliederung von Teilverträgen in ein allgemeines, unter dem Dach des Völkerbundes stehendes Rechtsinstrument auch einen positiven Effekt in die andere Richtung: die internationale Sanktionierung und Legitimierung bilateraler und regionaler Beistandspakte und der dahinter stehenden Bündnispolitik. Dieses Ziel sah Beneš durch die Integration der Teilverträge in das Genfer Protokoll und die Anbindung an die Schiedsgerichtsbarkeit erreicht, die Legitimität der Teilverträge dauerhaft und ein für alle Mal durch eine internationale Organisation und die dort versammelten Staaten bestätigt, die Kritik und Einwände gegen bilaterale und regionale Defensivverträge im Allgemeinen entkräftet, im Besonderen dann die Vorwürfe an die ČSR, sie mache eine gegen die Nachbarn gerichtet militaristische Allianzpolitik, widerlegt.<sup>504</sup> Der Preis für das positive Ergebnis der fünften Versammlung in der Frage der Teilverträge bestand am Ende aber nicht nur in der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit, wie Beneš und seine französischen Partner zu Beginn der Versammlung gehofft hatten. Um das britische Einverständnis mit dem Genfer Protokoll zu erhalten, erklärten sich die Franzosen in Genf darüber hinaus einverstanden, dass neben dem allgemeinen Beistand auch die Anwendung von Spezialverträgen erst auf Anordnung des Rates erfolgen dürfe (Art. 13 Abs. 2 des

---

<sup>502</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294004.htm>.

<sup>503</sup> Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 201.

<sup>504</sup> Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 201; AÜTGM, EB I, kart. 32, R 143/3: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 17.12.1924, S. 15f. Zu diesem Aspekt des Genfer Protokolls siehe auch Brach, Ženevský protokol, S. 44f. Der Vorteil, bestehende und künftige bilaterale Sicherheitspakete zu legitimieren, wurde dem Genfer Protokoll auch seitens französischer Militärs und Aussenpolitiker attestiert. Vgl. Wurm, Die französische Sicherheitspolitik, S. 204f.

Genfer Protokolls).<sup>505</sup> Den zusätzlichen Preis hat Beneš in Kauf genommen, jedenfalls fand sich kein kritisches Wort des Aussenministers über diesen Punkt des Genfer Protokolls.

Überblickt man das Genfer Protokoll als Ganzes, erkennt man, dass darin dieselben Elemente enthalten waren wie bereits in Benešs erstem Vertragsentwurf vom 11. September. Obwohl die Bestimmungen betreffend Sanktionen im Vergleich zum Dokument „Beneš I“ abgeschwächt waren, kann man dem tschechoslowakischen Aussenminister zustimmen, wenn dieser im Parlamentsexposé vom 30. Oktober 1924 festhielt, dass sein erster Vertragsentwurf „in seinem wesentlichen Teil zum heutigen Genfer Protokoll wurde.“<sup>506</sup> Angesichts der engen Beziehung zwischen seinem ersten Entwurf und dem Genfer Protokoll, seiner Rolle bei dessen Entstehung sowie der positiven Kritik der einzelnen Teile des Vertrags erstaunt es nicht, dass der Aussenminister auch für das Werk der fünften Versammlung als Ganzes ausschliesslich lobende Worte fand. Nachdem Beneš bereits am 17. September durch das entstehende Projekt eine neue Epoche in den zwischenstaatlichen Beziehungen anbrechen sah,<sup>507</sup> bezeichnete er am Ende der fünften Versammlung deren Resultat als „une œuvre grandiose, grosse de conséquences et riche en espérances presque vertigineuses“.<sup>508</sup> Hingegen blieben dem Aussenminister die Schwächen und Mängel des Protokolls nicht verborgen. So gestand er vor der Versammlung ein, dass deren Werk nicht perfekt sei, es sich nur schwer sagen lasse, ob es gelang, ein so komplettes und abgeschlossenes System wie erforderlich zu errichten. Die Antwort auf diese Frage müsse erst die praktische Erfahrung mit dem Protokoll geben.<sup>509</sup> Diesbezüglich aber zeigte sich Beneš zuversichtlich, dies umso mehr, als er an die Möglichkeit glaubte, das Werk der fünften Völkerbundversammlung liesse sich bei Bedarf weiter verbessern.<sup>510</sup> Mit der Überzeugung, dass die im Protokoll enthaltenen Ideen am Ende triumphieren würden, sowie einem Appell an die versammelten Staatenvertreter, das Protokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren, schloss Beneš am 1. Oktober auch seine Rede vor der Völkerbundversammlung.<sup>511</sup>

---

<sup>505</sup> Jackson, France, S. 272.

<sup>506</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenkammer und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294003.htm>. Indem Beneš für seinen Entwurf vom 11.9. die Form eines Protokolls wählte, entschied er schliesslich auch über den formalen Charakter des finalen Dokuments. Vgl. Krčmář, Vznik protokolu, S. 1259.

<sup>507</sup> Beneš an Benešová, [Genf.] 17.9.1924, in: Listy důvěrné, Nr. 72, S. 97f.

<sup>508</sup> Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 202.

<sup>509</sup> Ebd., S. 202f.

<sup>510</sup> Ebd., S. 203.

<sup>511</sup> Ebd.

Die ČSR und ihr Aussenminister zögerten nicht, mit gutem Beispiel voranzugehen: Noch bevor die fünfte Versammlung am 2. Oktober schloss, setzte Beneš zusammen mit Vertretern von neun weiteren Staaten seine Unterschrift unter das Protokoll.<sup>512</sup> Nachdem am 25. Oktober in einem erstaunlich knappen Gutachten das Verteidigungsministerium dem Vertragswerk eine gute Note ausgestellt hatte,<sup>513</sup> nahm am 27. Oktober 1924 auch die tschechoslowakische Regierung als Ganzes das Genfer Protokoll an. Am 28. Oktober schliesslich folgte der letzte Akt, die Ratifizierung durch Staatspräsident Masaryk.<sup>514</sup> Es war wohl kein Zufall, dass die Ratifikation des Dokuments, an welchem die ČSR dank ihres Aussenministers einen so grossen Anteil hatte und dem dieser eine so grosse Bedeutung nicht nur für sein Land, sondern auch für den Völkerbund beimass, am tschechoslowakischen Nationalfeiertag erfolgte.

---

<sup>512</sup> League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1924, S. 228.

<sup>513</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 109, R 241/3: Brief MNO an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 25.10.1924, S. 1-4.

<sup>514</sup> Vgl. Břach, Ženevský protokol, S. 45. Eine Zustimmung des Parlaments zum Genfer Protokoll war nicht erforderlich.

### 3.4 Unter dem Einfluss von Locarno: Der Völkerbund im Dienste einer regionalen Sicherheitspolitik

Ungeachtet der optimistischen Worte, mit denen er die Präsentation des Genfer Protokolls an der fünften Versammlung abschloss, blieb Beneš vorsichtig, was die Chancen der Umsetzung des Protokolls betraf.<sup>515</sup> Von welcher Seite dem Werk der fünften Versammlung die grösste Gefahr drohte, war sich Beneš bereits Ende September bewusst. So wies er in einem Telegramm nach Prag auf die Befürchtungen hin, welche in der Frage der Ratifikation des Protokolls durch die britische Regierung bestünden, und ergänzte vorausschauend, dass MacDonald mitgeteilt habe, „mit dem Genfer Protokoll allenfalls in die Parlamentswahlen zu gehen“.<sup>516</sup>

Es waren tatsächlich die Wahlen zum britischen Unterhaus vom 29. Oktober 1924, welche sich als schicksalhaft für das Genfer Protokoll erweisen sollten. MacDonalds Labour-Regierung verlor ihre Mehrheit im Parlament und wurde am 4. November 1924 durch ein konservatives Kabinett unter Stanley Baldwin abgelöst, welches dem Werk der fünften Völkerbundversammlung kritisch gegenüberstand. Anfang März 1925 fiel in London der definitive Entscheid, das Protokoll abzulehnen, was schliesslich der neue britische Aussenminister Austen Chamberlain am 12. März 1925 offiziell im Völkerbundrat bekannt gab.<sup>517</sup> Obwohl das Genfer Protokoll de jure ohne die Unterschrift Grossbritanniens hätte in Kraft treten können,<sup>518</sup> war es de facto tot.

Die Staatengemeinschaft erlebte somit Anfang 1925 ein Déjà-vu und fand sich in einer ähnlichen Situation wieder wie nach dem Scheitern des *Draft Treaty*. Erneut stellte sich die Frage, wie, wenn nicht durch das Genfer Protokoll, den Sicherheitsbedürfnissen vieler Staaten, namentlich Frankreichs, entsprochen werden könne, um den Weg zu einer umfassenden Abrüstung im Sinne von Art. 8 der Satzung zu ebnen. Eine Antwort auf diese Frage gab bereits Chamberlain in seiner Rede im Völkerbundrat am 12. März 1925. Als

---

<sup>515</sup> Dies zeigt sich etwa darin, dass der Aussenminister in seinen Äusserungen zum Genfer Protokoll meist den Konditional verwendete und sich auch mit dem Fall beschäftigte, sollte das Protokoll nicht Anwendung finden: Beneš in der 25. Plenarsitzung der 5. Versammlung am 1.10.1924, in: Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924, S. 203; Telegramm Beneš an MZV, Genf, 30.9.1924, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 75, S. 84f., hier S. 85; Beneš in der Abgeordnetenkommission und im Senat am 30.10.1924, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/294schuz/s294002.htm>.

<sup>516</sup> Telegramm Beneš an MZV, Genf, 30.9.1924, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 75, S. 84f., hier S. 85.

<sup>517</sup> Zur Ablehnung des Genfer Protokolls durch das Kabinett Baldwin siehe Gottschalk, Grossbritannien, S. 133-142. Siehe auch Walters, A History, S. 283-285; Břach, Ženevský protokol, S. 45f.; Steiner, The Lights, S. 381.

<sup>518</sup> Gemäss Art. 21 des Protokolls musste dieses von der Mehrzahl der ständigen Ratsmächte und zehn weiteren Völkerbundmitgliedern ratifiziert werden, um in Kraft zu treten.

Alternative zum Genfer Protokoll schlug der britische Aussenminister vor, „[...] to supplement the Covenant by making special arrangements in order to meet special needs [...] knitting together the nations most immediately concerned, and whose differences might lead to a renewal of strife, by means of treaties framed with the sole object of maintaining, as between themselves, an inbroken peace.“<sup>519</sup> Derartige Spezialabkommen sollten in Zusammenarbeit mit dem Völkerbund konzipiert werden und in enger Harmonie und unter der Leitung des Völkerbundes funktionieren.<sup>520</sup>

Die erste und zugleich bedeutendste Umsetzung erfuhr die von London propagierte Methode in fünf Verträgen, welche am 16. Oktober 1925 an der Konferenz der vier europäischen Grossmächte sowie Belgiens, Polens und der ČSR im schweizerischen Locarno abgeschlossen und am 1. Dezember desselben Jahres feierlich in London unterzeichnet wurden: Der aus gesamteuropäischer Sicht wichtigste der Locarnoverträge war der Garantievertrag zwischen Deutschland, Belgien, Frankreich, Grossbritannien und Italien,<sup>521</sup> in welchem sich die Signatarstaaten verpflichteten, den territorialen Status quo zwischen Deutschland einerseits, Belgien und Frankreich andererseits sowie die Bestimmungen des Versailler Vertrags betreffend die Entmilitarisierung des Rheinlandes zu garantieren, Frankreich, Deutschland und Belgien zusätzlich auf Angriff, Invasion oder Krieg gegenüber den Vertragspartnern verzichteten und alle Streitigkeiten friedlich zu lösen versprochen. Dieser West- oder Rheinpakt wurde ergänzt durch vier bilaterale Schlichtungs- und Schiedsverträge zwischen Deutschland einerseits, Frankreich, Belgien, Polen und der ČSR andererseits.<sup>522</sup>

Während der Völkerbund bei der Genese der Locarnoverträge nicht die vom britischen Aussenminister in Aussicht gestellte Rolle spielte, wirkte umgekehrt Locarno auf Genf. Indem der Rheinpakt Frankreich die seit 1919 erstrebten britischen Sicherheitsgarantien gegenüber Deutschland gab und generell zu einer spürbaren Entspannung der internationalen Beziehungen in Westeuropa beitrug,<sup>523</sup> schien eine wichtige Voraussetzung für Abrüstung erfüllt. Ohne das Ergebnis der Konferenz von Locarno abzuwarten, jedoch bereits unter dem Eindruck der erfolgsversprechenden Vorverhandlungen, lud die sechste Völkerbundversammlung den Rat ein, vorbereitende Studien für die Organisation einer

---

<sup>519</sup> League of Nations: Official Journal 6/4, 1925, S. 450.

<sup>520</sup> Ebd.

<sup>521</sup> Traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, fait à Locarno le 16 Octobre 1925, in: Société des Nations: Recueil des Traités, Bd. 54, 1926, Nr. 1292. Vgl. Walters, A History, S. 291f.; Břach, Locarno, S. 683f.; Krüger, Locarno, S. 105f.

<sup>522</sup> So u.a. Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, fait à Locarno, le 16 Octobre 1925, Société des Nations: Recueil des Traités, Bd. 54, 1926, Nr. 1296. Vgl. Břach, Locarno, S. 686.

<sup>523</sup> Vgl. Břach, Locarno, S. 684; Doerr, British Foreign Policy, S. 89; Krüger, Locarno, S. 78, 107-109; Marks, The Ebbing, S. 293f.



Abrüstungskonferenz vorzunehmen.<sup>524</sup> Der Einladung der Versammlung folgend, setzte der Rat am 12. Dezember 1925 eine Vorbereitende Kommission für die Abrüstungskonferenz (*Commission préparatoire pour la Conférence du désarmement* CPD / *Preparatory Commission for the Disarmament Conference*) ein, in der auch die ČSR Einsitz nahm.<sup>525</sup>

Locarno band aber nur einen kleinen Teil der europäischen Staaten und führte auch unter den an der Konferenz Anwesenden selber zu einer disproportionalen Sicherheitssituation, wie das Beispiel der ČSR und Polens zeigt. Da im Gegensatz zu den deutschen Westgrenzen eine Garantie der deutsch-polnischen und deutsch-tschechoslowakischen Grenze 1925 nicht zustande kam, blieb die Option einer Revision der Ostgrenzen Deutschlands bestehen.<sup>526</sup> Dem Bedürfnis nach mehr Sicherheit nach Locarno glaubte man in Genf durch den Ansatz gerecht werden zu können, welcher sich in Locarno bewährt hatte. Nachdem bereits die sechste Völkerbundversammlung in ihrer Resolution vom 25. September 1925 die Bemühungen der Locarnomächte um den Abschluss von „Konventionen zur Schiedsgerichtsbarkeit und von Verträgen zur gegenseitigen Sicherheit“ gelobt und betont hatte, dass sich solche Abkommen „nicht notwendigerweise auf eine eng begrenzte Region beschränken sollten, sondern auf der ganzen Welt Anwendung finden könnten“, <sup>527</sup> äusserte auf den Tag genau ein Jahr später die siebte Versammlung die Hoffnung, dass die in den Locarnoverträgen enthaltenen Ideen so bald wie möglich von den Völkerbundmitgliedern in die Praxis umgesetzt würden.<sup>528</sup> Eine gesamteuropäische Lösung des Sicherheitsproblems sollte nach den Vorstellungen der Versammlung somit nicht auf dem Wege der Ergänzung der Völkerbundsatzung durch ein universales Instrument wie das Genfer Protokoll erreicht werden, sondern nach dem Vorbild von Locarno mittels Abkommen zwischen wenigen Staaten.<sup>529</sup> Die Initiative bei der Umsetzung dieser regionalen Strategie überliess die Versammlung den einzelnen Mitgliedstaaten und rief lediglich den Völkerbundrat dazu auf, diesen seine guten Dienste anzubieten.<sup>530</sup>

---

<sup>524</sup> LND A.133.1925.IX.

<sup>525</sup> Vgl. Walters, A History, S. 362f.; Carr, International Relations, S. 177.

<sup>526</sup> Vgl. Walters, A History, S. 377; Carr, International Relations, S. 113; Marks, The Ebbing, S. 292.

<sup>527</sup> LND A.133.1925.IX.

<sup>528</sup> LND A.119.1926.IX.

<sup>529</sup> Vgl. Walters, A History, S. 369 ; Svolopoulos, La sécurité régionale, S. 270f.; Steiner, The League of Nations, S. 48f.

<sup>530</sup> LND A.119.1926.IX.

Obgleich viele Staaten der Aufforderung aus Genf entsprochen haben und in jenen Monaten zahlreiche bilaterale Schlichtungs- und Schiedsabkommen realisiert wurden,<sup>531</sup> zeigte sich bereits in den ersten Sitzungen der Vorbereitenden Kommission für die Abrüstungskonferenz im Frühjahr 1926, dass im Bereich der Sicherheit grössere Schritte von Nöten sein werden, um die Bedingungen für eine Abrüstungskonferenz schaffen zu können.<sup>532</sup> Vor diesem Hintergrund forderte die achte Völkerbundversammlung in ihrer Resolution V vom 24. September 1927 die Vorbereitende Kommission auf, ein Spezialkomitee zu bilden, das Massnahmen studieren sollte, die allen Staaten die für eine umfassende Abrüstung notwendigen Garantien der Schiedsgerichtsbarkeit und der Sicherheit geben würden.<sup>533</sup>

Das Komitee, welches von der Vorbereitenden Kommission für die Abrüstungskonferenz in Ausführung der Resolution V am 30. November 1927 eingesetzt wurde und den treffenden Namen *Comité d'arbitrage et de sécurité* / *Committee on Arbitration and Security* (CAS) erhielt, sollte in den folgende Monaten im Zentrum der Genfer Auseinandersetzungen mit der Sicherheitsfrage stehen.<sup>534</sup> Als Mitglied der Vorbereitenden Kommission hatte die ČSR den grossen Vorteil, auch zu einem der 22 Mitglieder des CAS zu gehören. Aussenminister Beneš, vertrat dabei nicht nur persönlich sein Land in allen vier Sessionen, zu denen das CAS zwischen Dezember 1927 und Mai 1930 zusammenkam,<sup>535</sup> sondern wurde darüber hinaus in der ersten Sitzung des CAS am 1. Dezember 1927 auch zu dessen Vorsitzenden gewählt.<sup>536</sup>

Die Mitgliedschaft im CAS eröffnete der tschechoslowakischen Diplomatie die Möglichkeit, in Genf über Locarno hinaus zusätzliche Sicherheit für die ČSR zu schaffen.

---

<sup>531</sup> Die ČSR schloss bereits am 5.3.1926 einen Schiedsvertrag mit Österreich nach Muster der Schiedsverträge von Locarno ab. Siehe dazu Suppan, *Die Aussenpolitik*, S. 48; Houska, Úsilí, S. 208.

<sup>532</sup> Vgl. Carr, *International Relations*, S. 113, 177; Walters, *A History*, S. 362f.; Webster, *International Arbitration*, S. 248; Steiner, *The League of Nations*, S. 51.

<sup>533</sup> Die Resolution V ist abgedruckt in LND C.A.S.10. Note introductive et trois Memoranda relatifs à l'arbitrage, à la sécurité et aux Articles du Pactes, in: C.165.M.50.1928.IX. Société des Nations: Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 159. Zum englischen Wortlaut siehe League of Nations: Conference for the Reduction and Limitation of Armaments. Collection of the Principal Resolutions and Recommendations of the Assembly and of the Council, Geneva 1932, S. 46-48. Vgl. Walters, *A History*, S. 369; Webster, *International Arbitration*, S. 247.

<sup>534</sup> Zur Tätigkeit des CAS siehe Société des Nations: *Annuaire*, Bd. 2, 1928, S. 254; Carr, *International Relations*, S. 114-116; Steiner, *The League of Nations*, S. 52; Walters, *A History*, S. 381-383; Webster, *International Arbitration*, S. 249f.

<sup>535</sup> Vgl. Société des Nations: *Annuaire*, Bd. 2, 1928, S. 254; Carr, *International Relations*, S. 114-116; Steiner, *The League of Nations*, S. 52; Walters, *A History*, S. 381-383; Webster, *International Arbitration*, S. 249f.

<sup>536</sup> Vgl. LND C.P.D.1(d) / C.667.M.225.1927.IX. Société des Nations: Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série V: Procès-verbaux de la Quatrième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement et de la Première Session du Comité d'arbitrage et de sécurité, Genève 1928, Vol. II. Procès-verbaux de la première Session du Comité d'arbitrage et de sécurité, S. 36.

Glaubt man den Worten des Ministerialdirektors im Berliner Auswärtigen Amt, Friedrich Gaus, spielte das CAS tatsächlich eine zentrale Rolle in Benešs Sicherheitspolitik jener Monate. So schrieb Gaus am 22. März 1928 an den deutschen Gesandten in Prag, Walter Koch, in Bezug auf die zweite Session des CAS vom 20. Februar bis 7. März 1928 folgendes: „Das ganze Komitee steht ja nicht nur persönlich, sondern auch sachlich unter dem Zeichen von Herrn Beneš. Man merkte in den Beratungen ganz deutlich das besondere Interesse, das gerade die Tschechoslowakei der Idee der Regionalpakete entgegenbringt. Selbstverständlich wird dieses Interesse von Frankreich und seinem Gefolge geteilt; aber als der eigentlich treibende Teil erschien mir doch Herr Beneš, obwohl er natürlich seine Pläne mit keinem unvorsichtigen Wort zu erkennen gab.“<sup>537</sup> Dennoch glaubte der Schreibende dank vertraulicher Informationen von Mitgliedern der französischen Delegation über Benešs „Gedanken hinsichtlich eines Zusammenschlusses der mitteleuropäischen Staaten“ erfahren zu haben, konkret von einem Nichtangriffs- und Beistandspakt zwischen den Staaten der Kleinen Entente, Österreich und Ungarn.<sup>538</sup>

Dieses Kapitel wird der Frage nachgehen, was es mit der Darstellung des Beamten im Auswärtigen Amt auf sich hatte, welcher Zusammenhang zwischen dem CAS und Benešs Tätigkeit in diesem Komitee einerseits, der damaligen Bündnispolitik der ČSR andererseits bestand. Dazu gilt es zunächst, Benešs sicherheitspolitischen Pläne jener Monate zu beleuchten und zu fragen, welche Rolle dabei der Aussenminister dem CAS, aber auch dem Völkerbund generell einräumte. Anschliessend muss auf einer praktischen Ebene geprüft werden, inwiefern der tschechoslowakische Aussenminister seine Pläne in Genf und durch Genf zu verwirklichen suchte und am Ende verwirklichen konnte.

### **3.4.1 Benešs Projekt eines „mitteleuropäischen Locarno“ und der Völkerbund**

Rund einen Monat bevor Gaus seinen Brief an Koch verfasste, traf Beneš in Prag mit dem österreichischen Bundeskanzler Ignaz Seipel zusammen. Gleich zu Beginn der Unterredung vom 13. und 14. Februar 1928 brachte Seipel die Sprache auf Informationen des österreichischen Gesandten in Prag, Ferdinand Marek, über Benešs Pläne und Gedanken „betreffend ein bestimmtes Vertragssystem zwischen den mitteleuropäischen Staaten“ und bat diesbezüglich um Klärung.<sup>539</sup> Beneš entsprach grosszügig der Bitte des

---

<sup>537</sup> Brief Gaus an Koch, Berlin, 22.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 183, S. 384f., hier S. 384.

<sup>538</sup> Ebd., S. 384f.

<sup>539</sup> AUTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 1.

Gastes aus Wien und legte seine Ideen und Absichten ausführlich, wenn auch nicht immer verständlich und widerspruchsfrei offen, wie die österreichische Aufzeichnung über das Gespräch zeigt.<sup>540</sup>

Der Grundgedanke hinter Benešs Plan bestand darin, dass sich nach dem Vorbild von Locarno und im Sinne der Empfehlungen der sechsten und siebten Völkerbundversammlung „Nachbarstaaten, welche Schwierigkeiten untereinander haben könnten, durch einen Vertrag verbinden und einen Ausgleich machen,“<sup>541</sup> wobei Beneš neben der von Seipel angesprochenen mitteleuropäischen Region auch an das Baltikum und den Balkan dachte.<sup>542</sup> Mitteleuropa jedoch stand verständlicherweise im Zentrum von Benešs Interesse und hier wiederum richtete der tschechoslowakische Aussenminister sein Augenmerk in erster Linie auf Ungarn.<sup>543</sup> So empfahl Beneš, zu Beginn des Prozesses „etwas“ zu machen, „was ein Beispiel gibt und psychologisch anzieht“ und die Regelung „der schwierigen Fragen [...], z.B. mit Ungarn“ erleichtern würde.<sup>544</sup> Hierzu beabsichtigte der Aussenminister, zunächst Verträge zwischen den mitteleuropäischen Kleinstaaten mit einem unbelasteten Verhältnis abzuschliessen, konkret zwischen der ČSR und Österreich oder den Staaten der Kleinen Entente.<sup>545</sup> Die Kleine Entente war es, welche die Urzelle eines „mitteleuropäischen Locarno“ bilden sollte. Mit Blick auf Ungarn stellte Beneš gar in Aussicht, die Verträge der Kleinen Entente dahingehend zu ändern, damit sie „die Spitze gegen Ungarn“ verlören.<sup>546</sup>

Benešs Bereitschaft, die Kleine Entente zu reformieren, war aber nicht nur der räumlichen Ausrichtung seiner Pläne geschuldet. So legte der tschechoslowakische Aussenminister Wert darauf, dass sich die neuen Verträge mit dem Völkerbund

---

<sup>540</sup> AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928. Ergänzend zum Gesprächsprotokoll zeugen von Benešs Plänen auch die Erläuterungen, die der österreichische Gesandten in Berlin gegenüber dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt Carl von Schubert am 19.3.1928 machte: Aufzeichnung Schubert, Berlin, 19.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 174, S. 363-365.

<sup>541</sup> AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 3f.

<sup>542</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 1; Aufzeichnung Schubert, Berlin, 19.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 174, S. 363-365, hier S. 363.

<sup>543</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 8; Aufzeichnung Schubert, Berlin, 19.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 174, S. 363-365, hier S. 365. Bereits am 12.1.1928 sprach in Berlin Benešs Stellvertreter Kamil Krofta gegenüber dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt Carl von Schubert von der Notwendigkeit, neben der Rheinregion auch in anderen Teilen Europas eine grössere Sicherheit zu schaffen, und nannte dabei explizit die Tschechoslowakei und Ungarn. Siehe Aufzeichnung Schubert, Berlin, 12.1.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 15, S. 29f., hier S. 30.

<sup>544</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 37f.

<sup>545</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 2, 14, 37f.; Rauscher, Ignaz Seipel, S. 354f.

<sup>546</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 3.

vereinbaren lassen und mit dessen Satzung in Einklang stehen,<sup>547</sup> gab sich gegenüber Seipel gar als der erste, „der Alles [sic] abschaffen möchte, was gegen die Evolution im Sinne des Völkerbundes steht.“<sup>548</sup> Als völkerrechtlichen Baustein seiner Paktpläne propagierte Beneš daher einen Typus von Verträgen, den sogenannten „Zukunftstypus“<sup>549</sup>, welcher nicht gegen Drittstaaten, damit auch nicht gegen den Völkerbund gerichtet wäre und sowohl politisch und juristisch als auch moralisch vom Völkerbund angenommen werden könnte – wie der Aussenminister auf eine für ihn typische Art Seipel erläuterte.<sup>550</sup> Durch einen Umbau der Kleinen hoffte Beneš nicht nur Budapest entgegenzukommen und den Weg für ein mitteleuropäisches Locarno zu ebnen, sondern gleichzeitig die Allianz im Sinne des neuen Vertragstypus „genau den Bestimmungen des Völkerbundes anzupassen“<sup>551</sup> und dadurch „dem Geiste des Völkerbundes mehr entsprechen.“<sup>552</sup> Dass der tschechoslowakische Aussenminister einräumte, die Verträge der Kleinen Entente seien (noch) nicht mit dem Völkerbund vereinbar und passen „nicht in das Völkerbundsschema“<sup>553</sup>, ist vor dem Hintergrund der tschechoslowakischen Position von 1921 bemerkenswert, präsentierte doch die ČSR im Zusammenhang mit dem Änderungsvorschlag zu Art. 21 zumindest implizit die Kleine Entente als den Zielen der Weltorganisation förderlich.

Als Muster der neuartigen, mit Genf kompatiblen Verträge bot sich in den Augen Benešs der Rheinpakt an. Diesen sollte man für andere Staaten anpassen und auf andere Staaten anwenden.<sup>554</sup> Während gleich dem Rheinpakt das Kriegsverbot und die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit den gemeinsamen Nenner der mitteleuropäischen Verträge bilden sollten,<sup>555</sup> erachtete es der tschechoslowakische Aussenminister mit Blick auf das östliche Mitteleuropa als unumgänglich, in drei Bereichen vom Rheinpakt abzuweichen.<sup>556</sup>

<sup>547</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 2f.; Aufzeichnung Schubert, Berlin, 19.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 174, S. 363-365, hier S. 363.

<sup>548</sup> AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 2.

<sup>549</sup> Ebd., S. 7.

<sup>550</sup> Ebd., S. 3.

<sup>551</sup> Aufzeichnung Schubert, Berlin, 19.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 174, S. 363-365, hier S. 364.

<sup>552</sup> AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 13.

<sup>553</sup> Brief Koch, dt. Gesandter in Prag, an Schubert, 3.6.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 9, Nr. 60, S. 123-127, hier S. 125. Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 2f.; Aufzeichnung Schubert, Berlin, 19.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 174, S. 363-365, hier S. 364.

<sup>554</sup> AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 4.

<sup>555</sup> Ebd., S. 7f.

<sup>556</sup> Ebd., S. 4.

Eine erste Abweichung betraf die Form der völkerrechtlichen Bausteine, aus denen ein mitteleuropäisches Locarno gebaut werden sollte. Auch wenn Beneš langfristig multilaterale, eine gesamte Region umspannende Abkommen ähnlich dem Rheinpakt nicht ausschloss, sah er die Zeit für derartige Instrumente in Mitteleuropa als noch nicht reif. Daher erachtete er es als sinnvoller, mit bilateralen Verträgen zu beginnen, welche durch ihre Flexibilität den ganzen Prozess anpassungs- und entwicklungsfähig lassen und es ermöglichen würden, schrittweise immer mehr Sicherheit zu schaffen.<sup>557</sup>

Wesentlich gewichtiger als dieser formale Aspekt waren zwei inhaltliche Abweichungen vom Rheinpakt: Um die Beteiligung Ungarns an seinem Projekt nicht von Beginn weg zu verunmöglichen,<sup>558</sup> sah es Beneš betreffend die für Mitteleuropa gedachten Verträge als unnötig, „dass einzelne Staaten auf ihre Ansprüche verzichten und man den gegenwärtigen Zustand petrifiziere [...]“.<sup>559</sup> Doch auch bei der Ausgestaltung der Garantie der zentralen Prinzipien der neuen Verträge – des Kriegsverbots und des Gebot der friedlichen Streitbeilegung – schlug Beneš ein vom Rheinpakt abweichendes System vor. So machte Beneš geltend, dass es in Mitteleuropa aufgrund der Konkurrenz einiger Grossmächte in diesem Raum nicht möglich wäre, nur eine oder zwei Grossmächte als Garanten zu nehmen, wie es beim Rheinpakt der Fall war.<sup>560</sup> Die Lösung des Garantenproblems erblickte Beneš im Völkerbundrat.<sup>561</sup> Dieser war in den Augen Benešs für das Kriegsverbot nicht nur der „natürliche Garant“, da bereits Art. 16 der Satzung eine Garantie im Falle eines Krieges in Aussicht stellte.<sup>562</sup> Darüber hinaus bot eine solche Lösung auch den Vorteil, dass im Rat alle europäischen Grossmächte vertreten waren, diese bei einem Verstoß gegen das Kriegsverbot somit nicht einzeln aufzutreten hätten, sondern im Kollektiv vorgehen könnten.<sup>563</sup>

Was die Kleinstaaten Mitteleuropas betrifft, entsprachen Benešs Pläne von Anfang 1928 der Idee eines mitteleuropäischen Locarno, welche Beneš – von Austen Chamberlain ermuntert – in den Monaten nach der Konferenz von Locarno propagiert hatte.<sup>564</sup> Auch

---

<sup>557</sup> Ebd., S. 8, 12f.

<sup>558</sup> Ebd., S. 13.

<sup>559</sup> Ebd., S. 8.

<sup>560</sup> Auch wenn Beneš gegenüber Seipel als konkretes Beispiel Deutschland und Italien nannte, war es in Bezug auf den Donauraum eher die Rivalität zwischen Frankreich und Italien, welche Benešs Einwand seine Berechtigung gab. Vgl. Bakic, „Must Will Peace“, S. 34f., 54.

<sup>561</sup> AÜTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 7.

<sup>562</sup> Ebd., S. 7, 15.

<sup>563</sup> Ebd.

<sup>564</sup> Vgl. dazu Bericht Marek, österr. Gesandter in Prag, an österr. Bundesminister Mataja, 7.11.1925, in: ADÖ, Bd. 5, Nr. 811, S. 457-460; Bericht Marek an österr. Bundeskanzler Ramek, 28.2.1926, in: ADÖ, Bd. 5, Nr. 824, S. 490f.; Houska, Úsilí, S. 200-203, 206; Suppan, Die Aussenpolitik, S. 46-48; Bakic, „Must Will Peace“, S. 27-38; Rauscher, Ignaz Seipel, S. 348; Recker, England, S. 221, 242; Ádám, Richtung Selbstvernichtung, S. 72.

damals ging es darum, Ähnliches wie in Locarno im östlichen Mitteleuropa zu versuchen und die Prinzipien der Locarnoverträge im Donaauraum anzuwenden, auch damals stand eine Aussöhnung zwischen den Staaten der Kleinen Entente und Ungarn im Zentrum. Dass Beneš Ende 1927 erneut ein Projekt aufgriff, welches bereits zwei Jahre zuvor verfolgt, damals aber angesichts der Verschlechterung der Beziehungen Ungarns zur ČSR fallen gelassen wurde,<sup>565</sup> war nicht nur der steigenden Einflussnahme Italiens im Donaauraum geschuldet, wie der tschechische Historiker Drahomír Jančík betont.<sup>566</sup> Eine Rolle spielten auch die damaligen Ereignisse in Genf. So gab Beneš am 19. November 1927 im Rechnungsausschuss der Prager Abgeordnetenversammlung bekannt, bei den künftigen Verhandlungen im CAS werde der tschechoslowakische Vertreter allein darauf hinwirken, dass faktische Schritte zur Realisierung von „Locarno“ auch in anderen Teilen Europas unternommen würden.<sup>567</sup> Und dem österreichischen Publizisten und Beamten im Völkerbundsekretariat Max Beer verriet Beneš Anfang März 1928, er wolle das CAS „als ein Mittel zur Durchführung der von ihm verfolgten Politik benutzen.“<sup>568</sup> Wie aus dem Gespräch mit Seipel hervorgeht, erblickte Beneš die zentrale Aufgabe des Sicherheitskomitees und gleichzeitig dessen grössten Wert für seine Pläne darin, die Frage zu untersuchen, „ob es möglich wäre einen Typus zu schaffen, welcher den verschiedenen Teilen Europas angepasst werden könnte.“<sup>569</sup>

Doch nicht nur im Hinblick auf die Schaffung der vertraglichen Bausteine eines Mitteleuropalocarnos, auch betreffend die Verwendung dieser Bausteine bei der Errichtung des mitteleuropäischen Friedens- und Sicherheitsgebäudes in der Praxis, richtete Beneš seine Blicke nach Genf. So betonte der tschechoslowakische Aussenminister gegenüber Seipel, dass die Umsetzung seiner Pläne „vor den Augen aller“ sowie „mit Zustimmung aller massgebenden Kreise der europäischen Politik, also mit Genf und in Genf“ erfolgen müsse.<sup>570</sup> Diese Worte weisen auf die doppelte Bedeutung hin, welche Beneš bei der Realisierung seines ambitionierten Projekts dem Völkerbund zusprach:

Zunächst sollte die Weltorganisation allen ihren Mitgliedern die Möglichkeit geben, sich am Aufbau der neuen Sicherheitsordnung in der Mitte des Kontinents zu beteiligen, darauf Einfluss zu nehmen oder diesen Prozess zumindest passiv zu verfolgen, was dem

---

<sup>565</sup> Zur Verschlechterung der Beziehungen trug v.a. die sogenannte ungarische Geldfälscheraffäre bei. Vgl. Bakic, „Must Will Peace“, S. 28-33; Houska, Úsilí, S. 204f., 208f.

<sup>566</sup> Jančík, *Idea středoevropského Locarna*, S. 182f.

<sup>567</sup> AUTGM, EB I, kart. 37, R 147/6: Exposé Beneš im Rechnungsausschuss der Abgeordnetenversammlung am 19.11.1927, S. 9f.

<sup>568</sup> Aufzeichnung Carl von Schubert, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, über das Gespräch mit Max Beer am 12.3.1928 in Genf, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 156, S. 324-327, hier S. 325.

<sup>569</sup> AUTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 4.

<sup>570</sup> Ebd., S. 6.

Projekt Transparenz und Legitimität verschaffen würde. In diesem Sinne ist wohl auch Benešs Absicht zu verstehen, die Anpassung der Kleinen Entente als den ersten Schritt zu einem mitteleuropäischen Locarno „in Genf und durch Genf“ durchzuführen, „auch in Bezug auf Ungarn, damit nicht die ungarische Regierung darin eine Kapitulation oder etwas sehen könnte, was gegen sie ist“.<sup>571</sup> Neben Budapest galt es namentlich auch auf Rom und Berlin Rücksicht zu nehmen und zu verhindern, dass dort die neuen Verträge als gegen Italien bzw. Deutschland gerichtet betrachtet würden.<sup>572</sup>

Jenseits der Funktion als Bühne, auf welcher sich die Umsetzung eines mitteleuropäischen Locarno abspielen sollte, dachte Beneš auch an eine aktive Rolle der Weltorganisation in seinen Plänen. Wohl mit den Resolutionen der sechsten und siebten Versammlung im Kopf wies Beneš im Gespräch mit Max Beer darauf hin, dass die guten Dienste des Völkerbundes in Anspruch genommen werden könnten, wenn sich die Verhandlungen zwischen zwei Staaten als schwierig erweisen sollten. Hierbei dachte der Aussenminister erneut an Ungarn und betonte, eine Beteiligung des Völkerbundrates werde sich wohl bei allfälligen Verhandlungen zwischen Prag und Budapest als notwendig herausstellen.<sup>573</sup>

Treffend fasste Beneš die doppelte Funktion des Völkerbundes bei der Umsetzung seiner Paktpläne ein halbes Jahr später in einem Artikel für die Zeitschrift *L'Europe nouvelle* zusammen.<sup>574</sup> Vor dem Hintergrund, dass die praktische Umsetzung der Prinzipien des Friedens vor allem in denjenigen Regionen schwierig werden würde, wo Tendenzen dominieren, welche sich nur schwer mit den neuen Methoden der internationalen Politik versöhnen, formulierte der tschechoslowakische Aussenminister seine Erwartungen an den Völkerbund wie folgt: „[...] le devoir de la Société des Nations consiste et consistera précisément dans ce qu'elle facilite le plus possible la mise en pratique de ces méthodes, dans ce qu'elle crée pour eux un milieu favorable et qu'elle exerce éventuellement l'influence morale appropriée pour que ces méthodes pénètrent et triomphent.“<sup>575</sup> Sowohl in der Schaffung eines günstigen Umfelds als auch im Druck auf die politischen Entscheidungsträger sah Beneš die Aufgabe und den Wert des Völkerbundes bei der Realisierung eines Mitteleuropalocarnos. Im Folgenden gilt es zu

---

<sup>571</sup> Ebd., S. 7.

<sup>572</sup> Vgl. AUTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 6; Houska, Usilí, S. 201f.

<sup>573</sup> Aufzeichnung Schubert über das Gespräch mit Max Beer am 12.3.1928 in Genf, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 156, S. 324-327, hier S. 325. Dass der tschechoslowakische Aussenminister die Dienste des Völkerbundes vor allem bei seinen Annäherungsversuchen an Ungarn in Anspruch zu nehmen beabsichtigte, hebt auch Gregory F. Campbell hervor: Campbell, *Confrontation*, S. 188.

<sup>574</sup> AMZV, sekce II, kart. 839: Beneš, „La question de sécurité“, [1928].

<sup>575</sup> Ebd.



untersuchen, inwiefern der tschechoslowakische Aussenminister seine Pläne im Völkerbund bzw. mit Hilfe des Völkerbundes in die Realität umzusetzen bemüht war, inwieweit die Worte von Gaus auch auf das Vorgehen Benešs im CAS zutreffen.

### 3.4.2 Benešs Mitteleuropapläne und die Arbeit des *Comité d'arbitrage et de sécurité*

Die Schriftzeugnisse des CAS werfen nur schwaches Licht auf die Frage, inwieweit Beneš in diesem Organ seine damaligen Pläne für Mitteleuropa zu realisieren versuchte. Erstens fehlen die Sitzungsprotokolle des Büros sowie wichtiger Subkomitees des CAS, wo Beneš ebenfalls vertreten war und die eigentliche schöpferische Arbeit stattfand. Zweitens gab der Vorsitz im CAS dem Amtsträger zwar einerseits erweiterte Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten, vor allem was Programm und Vorgehen des Komitees betrifft, verlangte andererseits eine neutrale Haltung, was nur in begrenztem Masse nationale Interessen zu vertreten erlaubte. Die Protokolle der Plenarsitzungen des CAS belegen, dass Beneš die mit der Funktion des Vorsitzenden verbundenen Pflichten und Erwartungen ernst nahm und dementsprechend handelte. So beschränkte er sich auf das Leiten und Moderieren und äusserte sich zu inhaltlichen Fragen bis auf wenige Ausnahmen lediglich als Vorsitzender.<sup>576</sup> Die wenigen Quellen, welche zu dieser Thematik ausserhalb des Völkerbundarchivs gesichtet wurden, können lediglich punktuell die Lücken füllen. Die Sitzungsprotokolle des CAS lassen immerhin erkennen, welchem unter den Tätigkeitsfeldern des Komitees Benešs grösstes Interesse galt, wo der Schwerpunkt der Aktivität des Aussenministers lag.<sup>577</sup> Wie Gaus in seinem Brief vom 22. März 1928 richtig geschildert hatte, war dies die Frage, wie durch bilaterale oder kollektive Abkommen zwischen Völkerbundmitgliedern mehr Sicherheit geschaffen werden könnte.

---

<sup>576</sup> Dass Beneš im CAS in erster Linie als Vorsitzender handelte und erst in zweiter als Aussenminister der ČSR bekräftigen auch Aussagen der anderen Komiteemitglieder. So etwa der britische Vertreter Lord Cushendun in der Schlussitzung der zweiten Session am 7.3.1928. Siehe LND C.165.M.50.1928.IX. Société des Nations: Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 122. Ebenso Lord Cushendun und der deutsche Vertreter von Simson in der Schlussitzung der dritten Session am 4.7.1928. Siehe LND C.358.M.112.1928.IX. League of Nations: Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference, Series VII: Minutes of the Third Session of the Committee on Arbitration and Security, S. 48. Siehe auch Brief Gaus an Koch, Berlin, 22.3.1928, in: ADAP, Serie B, Bd. 8, Nr. 183, S. 384f., hier S. 385.

<sup>577</sup> Die Studien des CAS gingen entsprechend den Empfehlungen in der Resolution V der achten Völkerbundversammlung in vier Richtungen: Stärkung der präventiven Tätigkeit des Völkerbundes im Sinne von Art. 11; Abschluss von Verträgen analog zu Locarno; finanzielle Hilfe bei einer Aggression; Verbesserung des Funktionierens des Völkerbundes in Krisensituationen. Siehe Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 127.

Im Bereich der Partialabkommen war der tschechoslowakische Aussenminister von Beginn an bemüht, die Arbeit des Komitees in die von ihm gewünschte Richtung zu lenken – wenn auch vorsichtig. Dies zeigte sich bereits in der ersten Sitzung vom 1. Dezember 1927, als das Komitee vor der Aufgabe stand, Programm und Arbeitsmethode festzulegen. Damals schlug Beneš vor, bestehende Schiedsabkommen mit dem Ziel zu prüfen, entweder ein Musterabkommen (*traité-type*) oder eine fakultative Konvention (*Convention facultative d'arbitrage obligatoire*) auszuarbeiten. Dazu sollten Teilfragen von Berichterstatern untersucht, anschliessend die Teilergebnisse koordiniert und zu einer Synthese zusammengefasst werden.<sup>578</sup> Obgleich sich Beneš in seinem Votum eher knapp und allgemein hielt, können seine Worte als Versuch gedeutet werden, das CAS für die Schaffung des völkerrechtlichen Instrumentariums für ein mitteleuropäisches Locarno einzuspannen. Benešs Vorschläge fanden sich in ihren Grundzügen in den Empfehlungen wieder,<sup>579</sup> welche das Büro des CAS ausarbeitete und die vom Plenum des CAS noch am 2. Dezember 1927 mit geringen Modifikationen angenommen wurden.<sup>580</sup> Auch wenn keine Protokolle des Büros vorliegen, das dortige Geschehen und Benešs Verhalten im Dunkeln bleiben, kann man davon ausgehen, dass der tschechoslowakische Aussenminister mit dem Zwischenergebnis vom 1. Dezember zufrieden war.

Mit der Annahme der Empfehlungen des Büros und der Ernennung von drei Berichterstatern – dem Finnen Holsti, dem Griechen Politis und dem Niederländer Rutgers – konnte die eigentliche schöpferische Arbeit des Komitees beginnen. Zwar war es Aufgabe der Berichtersteller, für die einzelnen Fragen entsprechende Memoranda zu erstellen, jedoch sollte deren Koordination und Kombination zu einem Ganzen in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des CAS geschehen, was Beneš auch in dieser Phase Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnete. Da es Beneš als unmöglich erachtete, zwischen der ersten und zweiten Session des CAS die Tschechoslowakei zu verlassen,

---

<sup>578</sup> Beneš in der 1. Sitzung des 1. Session des CAS am 1.12.1927, in: LND C.P.D.1(d) / C.667.M.225.1927.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série V: Procès-verbaux de la Quatrième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement et de la Première Session du Comité d'arbitrage et de sécurité, Vol. II: Procès-verbaux de la première Session du Comité d'arbitrage et de sécurité, Genève 1928, S. 35-56, hier S. 37f.

<sup>579</sup> Propositions du Bureau adoptées par le Comité d'arbitrage et de sécurité à sa séance du 2 décembre 1927, in: LND C.A.S.10. Note introductive et trois Memoranda relatifs à l'arbitrage, à la sécurité et aux Articles du Pactes, Prague, 3.2.1928, in: LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Annexe 1, S. 123-178, hier S. 160f.

<sup>580</sup> LND C.P.D.1(d) / C.667.M.225.1927.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série V: Procès-verbaux de la Quatrième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement et de la Première Session du Comité d'arbitrage et de sécurité, Vol. II: Procès-verbaux de la première Session du Comité d'arbitrage et de sécurité, Genève 1928, S. 35-56, hier S. 53.

schlug er für die Arbeit an den Memoranda ein Treffen in Prag vor.<sup>581</sup> So war es in der tschechoslowakischen Hauptstadt, wo zwischen dem 26. Januar und 1. Februar 1928 jenes Dokument entstand, welches sich aus drei Memoranda und einer einführenden Note zusammensetzte, die erste Phase der Arbeit des CAS im Bereich der Schiedsgerichtsbarkeit und Sicherheit abschloss und als Grundlage für die weitere Tätigkeit dienen sollte.<sup>582</sup>

Leider fanden sich keine Quellen, welche die Prager Episode des CAS näher beleuchten würden. In der einführenden Note zu den Memoranda heisst es lediglich, dass diese von den drei Berichterstattern erstellt und anschliessend in Prag dergestalt revidiert wurden, damit sie ein „organisches Ganzes“ (*un tout organique*) bilden.<sup>583</sup> Es bleibt offen, ob die besagte Revision lediglich in formalen Anpassungen oder auch inhaltlichen Änderungen bestand. Auf jeden Fall ist davon auszugehen, dass die Berichterstatter und Beneš nicht in einem luftleeren Raum und autonom agierten, sondern den Bemerkungen der Vertreter einzelner Staaten Rechnung trugen.<sup>584</sup> Auch was die einleitende Note zu den Memoranda betrifft, ist Benešs Einfluss nur schwer auszumachen. Zwar finden sich im Kopf der Note der 3. Februar 1928 als Datum und Prag als Entstehungsort, was darauf schliessen liesse, dass der tschechoslowakische Aussenminister den Text *nach* dem Treffen der Berichterstatter aus eigener Hand erstellte. Jedoch hätte sich Beneš auch in einem solchen Fall an die vorgängigen Absprachen und Instruktionen oder an die nachträglichen Kommentare und Änderungswünsche der Berichterstatter zu halten. Die Note trug denn auch den Zusatz „présentée par le président du Comité, d'accord avec les rapporteurs“, und wurde dem CAS im Namen des Vorsitzenden *und* der Berichterstatter unterbreitet.<sup>585</sup>

Wie auch immer Benešs Einfluss auf die Ausgestaltung des in Prag entstandenen Dokuments war, kam das Ergebnis der rund dreimonatigen Arbeit den Plänen des tschechoslowakischen Aussenministers entgegen.<sup>586</sup> So empfahlen die Memoranda nicht

---

<sup>581</sup> Vgl. LNA, R 2364: Brief Beneš an Drummond, Prag, 6.1.1928.

<sup>582</sup> LND C.A.S.10. Note introductive et trois Memoranda relatifs à l'arbitrage, à la sécurité et aux Articles du Pactes, in: LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Annexe 1, S. 123-178; LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 11-15.

<sup>583</sup> LND C.A.S.10., S. 124.

<sup>584</sup> Vgl. Beneš in der 1. Sitzung der 2. Session des CAS am 20.2.1928, in: LND C.P.D. 1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 11.

<sup>585</sup> LND C.A.S.10., S. 124.

<sup>586</sup> LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 11-15.

nur allgemein die Ausarbeitung mehrerer Vertragstypen, welche geeignet wären, sich an die Situation verschiedener Staaten anzupassen, sondern präsentierten bereits konkrete Typen von Verträgen, die in verschiedenen Varianten sowie in bilateraler oder kollektiver Form die Elemente Schlichtungs- und Schiedsverfahren, Nichtangriff und Beistand kombinierten.<sup>587</sup> Die Garantie des territorialen Status quo wurde zwar als wünschenswert, jedoch nicht notwendig bezeichnet. Es genüge, wenn die Rechte eines Staates nicht ohne dessen Zustimmung verändert werden dürften.<sup>588</sup> Schliesslich erinnerten die Memoranda an die Möglichkeit der guten Dienste des Rates beim Abschluss der Verträge.<sup>589</sup>

Als Beneš zu Beginn der zweiten Session des CAS am 20. Februar das Wort ergriff, bewertete er die Memoranda positiv.<sup>590</sup> Dass sich der tschechoslowakische Aussenminister dabei eher knapp und vage hielt, muss wohl in erster Linie der Rolle des Vorsitzenden geschuldet gewesen sein. Vor dem Hintergrund des Schicksals des Genfer Protokolls und der Erfahrungen der drei vorangehenden Jahre bezeichnete Beneš das Resultat, welches er und die Berichterstatter dem Komitee präsentierten, als einen Versuch um einen „gut durchdachten und ausgewogenen Kompromiss“.<sup>591</sup> Die Memoranda würden alle lebenswichtigen Interessen der verschiedenen Staatengruppen in Erwägung ziehen. Ebenso erachtete es Beneš als „gut“, dass die Staaten frei über die Methoden entscheiden sollten, „mit denen sie gewisse durch den Völkerbund empfohlene Prinzipien in die Praxis umsetzen könnten.“<sup>592</sup> Während Beneš bei seinen Ausführungen im CAS verständlicherweise keine Verbindung zu seinen eigenen Plänen zog, zeigte sich eine solche Verbindung im Gespräch mit dem österreichischen Bundeskanzler. Im Zusammenhang mit den völkerrechtlichen Grundlagen eines Mitteleuropalocarnos hob der tschechoslowakische Aussenminister gegenüber Seipel hervor, dass im „Prager Berichte“ Möglichkeiten vorgesehen seien, verschiedene Arten von Verträgen zwischen einer unterschiedlichen Zahl von Staaten abzuschliessen und so „kleinere Schritte nach und nach zu unternehmen und immer mehr Sicherheiten zu schaffen.“<sup>593</sup>

---

<sup>587</sup> LND C.A.S.10., S. 131f.

<sup>588</sup> Ebd., S. 142. Diese Bestimmung entsprach nicht nur Benešs Vorstellungen über die Ausgestaltung der neuen Verträge zwischen den Staaten des östlichen Mitteleuropa, sondern scheint auch auf Wunsch des tschechoslowakischen Aussenministers Eingang in die Memoranda gefunden zu haben. Vgl. AÜTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 8.

<sup>589</sup> LND C.A.S.10., S. 131, 142.

<sup>590</sup> Beneš in der 1. Sitzung der 2. Session des CAS am 20.2.1928, LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 11-13.

<sup>591</sup> Ebd., S. 12.

<sup>592</sup> Ebd., S. 12.

<sup>593</sup> AÜTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 12.

Dass es die Ausarbeitung verschiedener Vertragstypen war, welche der tschechoslowakische Aussenminister im CAS voranzutreiben suchte, wird erneut aus seinem Vorschlag zum weiteren Vorgehen deutlich. Demnach sollte das Bureau des Komitees eine Dokumentation mit verschiedenen Vertragstypen erstellen, die schliesslich ein 10-köpfiges Redaktionskomitee prüfen und abschliessend redigieren würde.<sup>594</sup> Benešs Vorschläge wurden angenommen und dementsprechend verfahren: Nach einer einwöchigen Diskussion der Memoranda im Plenum des CAS, bei der sich Beneš auf das Moderieren beschränkte, machten sich das Büro und anschliessend das Redaktionskomitee, in dem der tschechoslowakische Aussenminister nicht fehlen durfte, an die Arbeit. Das Resultat war ein vierzigseitiger Bericht über die zweite Session des CAS, welcher sechs Vertragstypen enthielt: drei multilaterale Modellkonventionen mit unterschiedlichen Stufen der friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten (Modell A, B, C), je ein kollektiver und ein bilateraler Vertragstyp betreffend Nichtangriff und friedlicher Streitbeilegung (Modell E und F) und schliesslich ein Typ, welcher neben dem Gebot des Nichtangriffs und der friedlichen Streitbeilegung auch die Verpflichtung zu gegenseitigem Beistand enthielt (Modell D).<sup>595</sup>

Obgleich auch vom Redaktionskomitee keine Protokolle vorliegen, welche Benešs Verhalten dokumentieren würden, lässt die Aufzeichnung über das Gespräch mit Seipel zumindest vermuten, dass der tschechoslowakische Aussenminister einen massgeblichen wenn nicht entscheidenden Anteil an der Entstehung und Ausgestaltung der Vertragstypen hatte. So verriet Beneš dem österreichischen Bundeskanzler am zweiten Tag von dessen Besuch in Prag, er habe im CAS Politis versprochen, Typen von Verträgen vorzubereiten und sie in Genf vorzulegen.<sup>596</sup> Ungeachtet Benešs Rolle bei der Genese der Modellverträge war diesen ein vollständiger Durchbruch beschieden. Nachdem das CAS die sechs vom Redaktionskomitee erstellten Vertragstypen bereits in der zweiten Session unverändert angenommen hatte,<sup>597</sup> ergänzte es die drei multilateralen Konventionen zur friedlichen

---

<sup>594</sup> Beneš in der 5. Sitzung der 2. Session des CAS am 22.2.1928. LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 42f.

<sup>595</sup> LND C.P.D.108. [C.A.S.39]. Rapport du Comité d'arbitrage et de sécurité, sur les travaux de sa deuxième session tenu à Genève du 20 février au 7 mars 1928, in: LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Annexe 7, S. 185-222.

<sup>596</sup> AUTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 38.

<sup>597</sup> Vgl. LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 108-114. Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 2, 1928, S. 255.

Streitschlichtung in der dritten Session vom 27. Juni bis 4. Juli 1928 noch durch entsprechende bilaterale Varianten. Am Ende der Arbeit des CAS standen somit insgesamt neun Modellverträge.<sup>598</sup>

Die vom CAS ausgearbeiteten Modelle von Verträgen und Konventionen<sup>599</sup> kamen im September desselben Jahres auf die Tagesordnung der neunten Völkerbundversammlung. Während die Verträge zu Nichtangriff und gegenseitigem Beistand (Modelle D, E, F) sowie die bilateralen Konventionen zur Schiedsgerichtsbarkeit und Streitschlichtung (Modelle a, b, c) keine Veränderungen erfuhren, fügte die Erste Kommission der Versammlung die drei Modelle multilateraler Konventionen zur Schiedsgerichtsbarkeit und Streitschlichtung (Modelle A, B, C) zu einem Vertragswerk zusammen, der sogenannten Generalakte zur friedlichen Beilegung völkerrechtlicher Streitigkeiten (*Acte général / General Act*).<sup>600</sup> So kamen am 25. September 1928 sieben Rechtsinstrumente vor das Plenum der Versammlung: Die Generalakte, drei Modelle bilateralen Konventionen zur Schiedsgerichtsbarkeit und Streitschlichtung, je ein bilaterales und multilaterales Vertragsmodell zum Nichtangriff sowie ein kollektiver Modellvertrag zu Nichtangriff und gegenseitigem Beistand. Während die Versammlung in ihren Resolutionen vom 26. September die Staaten einlud, der Generalakte beizutreten oder Verträge nach Muster der bilateralen Konventionstypen zur Schiedsgerichtsbarkeit und Streitschlichtung abzuschließen, empfahl sie die drei Vertragsmodelle zu Nichtangriff und gegenseitigem Beistand lediglich zur Prüfung.<sup>601</sup> Damit setzte die neunte Versammlung den Schlusspunkt unter die Arbeit des CAS an Vertragstypen zur friedlichen Streitbeilegung und Sicherheit.

---

<sup>598</sup> Vgl. LND C.P.D.1(f) / C.358.M.112.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VII: Procès-verbaux de la Troisième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité, S. 28-44, sowie Annexe 8: Rapport du Comité d'arbitrage et de sécurité, S. 57-131, hier S. 58. Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 3, 1929, S. 261.

<sup>599</sup> Convention générale de règlement pacifique de tous les différends internationaux (Convention A); Convention générale de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation (Convention B); Convention générale de conciliation (Convention C); Convention bilatérale de règlement pacifique de tous les différends internationaux (Convention a); Convention bilatérale de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation (Convention b); Convention bilatérale de conciliation (Convention c); Traité collectif d'assistance mutuelle (Traité D); Traité collectif de non-aggression (Traité E); Traité bilatéral de non-aggression (Traité F). Siehe Rapport du Comité d'arbitrage et de sécurité, in: LND C.P.D.1(f) / C.358.M.112.1928.IX. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VII: Procès-verbaux de la Troisième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité, S. 62-88 und 92-106.

<sup>600</sup> Vgl. LND C.536.M.163.1928.IX. Règlement pacifique des différends internationaux, non-aggression et assistance mutuelle, Genève, 15.10.1928, S. 2; League of Nations: Monthly Summary, Bd. 8, Nr. 9, S. 252-254; Société des Nations: Annuaire, Bd. 3, 1929, S. 262. Der *Acte général* ist abgedruckt in LND C.536.M.163.1928.IX. Règlement pacifique des différends internationaux, non-aggression et assistance mutuelle, Genève, 15.10.1928, S. 10-15.

<sup>601</sup> Vgl. League of Nations: Monthly Summary, Bd. 8, Nr. 9, S. 252-254; Société des Nations: Annuaire, Bd. 3, 1929, S. 262f.

### 3.4.3 Die Modellverträge des *Comité d'arbitrage et de sécurité* und Benešs Mitteleuropapläne

Mit den sechs Modellverträgen bzw. -konventionen und der Generalakte wurde der Staatengemeinschaft eine breite Palette an sicherheitspolitischen Instrumenten unterbreitet, welche unterschiedlichen Stufen der friedlichen Streitschlichtung und Sicherheit entsprachen. Unter den Modellverträgen zur friedlichen Streitbeilegung ist der Typus c auf der niedrigsten Stufe anzusiedeln, da er für zwischenstaatliche Streitigkeiten lediglich eine Schlichtungsprozedur vor einer Schlichtungskommission vorsah. Der Typus b ging einen Schritt weiter. Während die Schlichtungsprozedur bei Fragen nicht-rechtlicher Natur anzuwenden war, mussten Rechtsfragen zwingend einer gerichtlichen Regelung vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof in Den Haag oder einem Schiedsgericht zugeführt werden. Die höchste Stufe verkörperte schliesslich der Typus a, indem auch nicht-rechtliche Fragen einem Schiedsgericht zu unterbreiten waren, sollte die vorgängige Schlichtungsprozedur erfolglos bleiben.<sup>602</sup> Würden in einer Streitfrage alle Wege und Mittel der friedlichen Regelung scheitern, müsste sich der Völkerbundrat auf Ersuchen einer der Konfliktparteien der Sache annehmen. Damit kam dem Völkerbundrat die Rolle der letzten Instanz zu. Die in den Modellverträgen a, b, c genannten drei Wege der friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten – die Schlichtung, Schiedsgerichtsbarkeit und internationale Gerichtsbarkeit – waren schliesslich in der Generalakte zusammengefasst und bildeten je ein Kapitel dieses Dokuments.<sup>603</sup>

Die friedliche Streitschlichtung bildete auch einen festen Bestandteil der Modellverträge zur Sicherheit,<sup>604</sup> wobei diesbezüglich die Regeln des Modellvertrags b übernommen wurden. Über das Gebot der friedlichen Beilegung von Streitfragen hinaus verpflichteten die Modellverträge zur Sicherheit die Signatarstaaten, auf Angriff, Invasion oder Krieg zu verzichten. Sollte einer der Signatarstaaten der Meinung sein, dass ein anderer Vertragspartner gegen diese Verpflichtung verstossen habe, war er angehalten, die Sache vor den Völkerbundrat zu bringen. Während es die Vertragstypen E und F – einmal in kollektiver (E), einmal in bilateraler Variante (F) – beim Appell an den Völkerbund belassen, somit nicht über die Völkerbundsatzung hinausgingen, hatten gemäss Vertragstyp D die Signatarstaaten dem Opfer einer Aggression sofort Beistand zu leisten, sobald der Völkerbundrat eine Aggression festgestellt und den Aggressor bestimmt hat.

---

<sup>602</sup> Zu den Grundzügen der drei Modellkonventionen siehe LND C.P.D.108. [C.A.S.39], S. 187f., sowie LND C.536.M.163.1928.IX., S. 8. Siehe auch Société des Nations: Dix ans de coopération, S. 123.

<sup>603</sup> Vgl. LND C.536.M.163.1928.IX. Règlement pacifique des différends internationaux, non-aggression et assistance mutuelle, Genève, 15.10.1928, S. 10-15.

<sup>604</sup> LND C.P.D.108. [C.A.S.39], S. 208-222.

Während sich in diesen Bestimmungen die Modellverträge des CAS an den Rheinpakt hielten,<sup>605</sup> fehlte in ihnen eine Garantie des territorialen Status quo.<sup>606</sup> Zudem schwieg sich der Text des Vertragstyps D darüber aus, in welcher Form der Beistand zu erfolgen hätte.

Überblickt man die Dokumente, welche aus der Arbeit des CAS hervorgingen, lässt sich erkennen, dass sie die zentralen Elemente der Rechtsinstrumente enthielten, mit denen Beneš seine Friedens- und Sicherheitsordnung in der Mitte des europäischen Kontinents zu schaffen hoffte: ein Kriegsverbot, welches in den Modellverträgen D, E und F gar zu einem Gewaltverbot ausgeweitet war, sowie ein Gebot zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten, ohne dabei den Status quo zu bestätigen oder gar zu garantieren. Die Verpflichtung zum gegenseitigen Beistand, wie sie im Modellvertrag D enthalten war, findet sich bei Benešs Mitteleuropaplänen zwar nicht, diese war jedoch ein altes Anliegen der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik im Generellen und der Völkerbundpolitik im Speziellen. Dass mit den Modellverträgen und der Generalakte nicht nur den Staaten mehrere unterschiedliche Instrumente der friedlichen Streitbeilegung und Sicherheit zur freien Verfügung gestellt wurden, sondern die Staaten die Modellverträge auch nach Belieben ändern und ihren Bedürfnisse anpassen durften,<sup>607</sup> entsprach ebenfalls Benešs Vorstellungen, auf welchem Wege seine Pläne am besten zu realisieren wären. Dasselbe gilt schliesslich für die Möglichkeit, beim Abschluss derartiger Verträge die guten Dienste des Rates in Anspruch zu nehmen.<sup>608</sup>

Das Endergebnis der Tätigkeit des CAS im Bereich der Vertragstypen wurde objektiv betrachtet Benešs Erwartungen gerecht. Umso mehr überrascht die Reaktion des tschechoslowakischen Aussenministers auf dieses Ergebnis. Zwar fand Beneš für die Arbeit des CAS ausschliesslich lobende Worte, äusserte sich aber nur selten, kurz und vage zu diesem Kapitel der Auseinandersetzungen des Völkerbundes mit der Sicherheitsfrage. So betonte er gegenüber dem heimischen Publikum die „moralische und praktische Bedeutung“<sup>609</sup> der Ausarbeitung der Modellverträge und sprach von einem wichtigen Beitrag zur Konsolidierung und Pazifikation der aktuellen Verhältnisse in Europa, von einem weiteren Schritt hin zu einem dauerhaften Frieden auf dem Kontinent.<sup>610</sup> Noch

---

<sup>605</sup> Vgl. Svolopoulos, *La sécurité régionale*, S. 270f.; Steiner, *The League of Nations*, S. 49.

<sup>606</sup> Vgl. LND C.P.D.108. [C.A.S.39], S. 206.

<sup>607</sup> Vgl. LND C.P.D.108. [C.A.S.39], S. 188, 206; LND C.536.M.163.1928.IX., S. 2.

<sup>608</sup> Resolution der 9. Versammlung vom 26.9.1928. Siehe *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 3, 1929, S. 262f.

<sup>609</sup> AUTGM, EB I, kart. 33, R 143/7: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 6.6.1928, S. 1.

<sup>610</sup> Vgl. AUTGM, EB I, kart. 33, R 143/7: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 6.6.1928, S. 1; Beneš, *O problému omezení zbrojení*, S. 22.



bedeckter hielt sich Beneš an der neunten Völkerbundversammlung.<sup>611</sup> Als der Aussenminister in der Funktion des Vorsitzenden des CAS am 11. September 1928 in der Dritten Kommission über die Arbeit des Komitees Bericht erstattete, bezeichnete er diese zwar als beachtlich, wollte zum Wert des Erreichten jedoch kein einziges Wort verlieren, sondern es den einzelnen Staaten überlassen, diesbezüglich ein Urteil zu fällen.<sup>612</sup> Schliesslich liess sich keine einzige Quelle finden, in welcher der tschechoslowakische Aussenminister einen direkten Bogen vom Ergebnis der Arbeit des CAS zurück zu seinen Vertragsplänen vom Frühjahr 1928 geschlagen hätte. Immerhin hob Beneš in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenversammlung am 4. Oktober 1928 allgemein die Bedeutung der Modellverträge für die Nachbarschaft der ČSR hervor, wenn er darauf hinwies, dass die Schieds- und Sicherheitsverträge, welche das CAS ausgearbeitet hatte, von der neunten Versammlung als neue Mittel zur Sicherung und Beruhigung der Situation in jenen Teilen Europas akzeptiert wurden, in welchen Konflikte weiter bestehen und auf welche sich die Locarnoverträge nicht beziehen.<sup>613</sup>

Benešs Zurückhaltung, was das Ergebnis der Arbeit des CAS betraf, scheint weniger diesem Ergebnis geschuldet – den Modellverträgen, als vielmehr dem Schicksal der Pläne, die er mit Hilfe der Vertragstypen zu realisieren hoffte. Zwar machte sich der tschechoslowakische Aussenminister im Anschluss an die neunte Versammlung daran, deren Empfehlungen zu entsprechen. So konnte er bereits Ende 1928 bekannt geben, er habe Belgien, Griechenland und Portugal den Abschluss von Verträgen des Typs b vorgeschlagen und werde bald entsprechende Angebote den Niederlanden, Norwegen, Finnland und Schweden unterbreiten.<sup>614</sup> Jedoch fällt auf, dass es sich weder bei den Staaten, an die sich Benešs Avancen richteten, noch bei denjenigen, mit welchen Verträge nach Muster der Genfer Modelle auch abgeschlossen wurden,<sup>615</sup> um einen Nachbarn der ČSR handelte. Was die Länder der Region betrifft, war Beneš mit seiner Politik einzig und allein bei den Partnern der Kleinen Entente erfolgreich, die am 21. Mai 1929 mit der ČSR

---

<sup>611</sup> Vgl. die entsprechenden Sitzungsprotokolle: Société des Nations: Actes de la Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée, Genève 1928.

<sup>612</sup> Société des Nations: Actes de la Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-Verbaux de la Troisième Commission, Genève 1928, S. 11.

<sup>613</sup> AÚTGM, EB I, kart. 33, R 143/7: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 4.10.1928, S. 8.

<sup>614</sup> Zirkulartelegamm Beneš an čs. Auslandsvertretungen, Prag, 29.12.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 142, S. 150f., hier S. 150.

<sup>615</sup> Siehe die Liste bei Zirkulartelegamm Beneš an čs. Auslandsvertretungen, Prag, 29.12.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 142, S. 150f., hier S. 151, Anm. 2.

je einen Vertrag des Typs a unterzeichneten.<sup>616</sup> Dagegen stiess Beneš mit seiner Idee eines Mitteleuropalocarno nicht nur in Budapest, sondern auch in Wien auf Ablehnung.<sup>617</sup> Da Beneš den grössten sicherheitspolitischen Wert einem Ausgleich mit Ungarn beimass, muss aus seiner Sicht das ungarische Nein am gewichtigsten gewesen sein. Ungeachtet der Reaktion der Nachbarn auf Benešs Paktpläne scheint aber auch auf tschechischer Seite das Projekt eines Mitteleuropalocarnos im Laufe des Jahres 1928 an Bedeutung verloren zu haben. So ist Drahomír Jančík überzeugt, dass man in Prag das Scheitern Mitteleuropalocarnos nicht allzu tragisch genommen habe, da es einerseits zu einer Annäherung zwischen Grossbritannien und Frankreich kam, andererseits sich die italienische Position im Donaauraum abschwächte.<sup>618</sup>

Auch wenn unklar ist, wann Beneš den Plan eines mitteleuropäischen Locarno definitiv ad acta legte, kann festgehalten werden, dass sich seine Hoffnungen, welche er bei diesem Unterfangen mit dem Völkerbund im allgemeinen und dem CAS im Besonderen verband, nicht erfüllten. Dem CAS gelang es zwar, mit den Modellverträgen ein Resultat vorzulegen, welches Benešs Plänen entgegenkam. Das Projekt, mit Hilfe Genfs und unter Verwendung der dort entworfenen Vertragstypen ein Netz neuer Sicherheitsabkommen zwischen einst verfeindeten Staaten in Mitteleuropa aufzubauen und so die Region langfristig zu befrieden, scheiterte jedoch kläglich. Der Abschluss einer Reihe von Schieds- und Schlichtungsverträgen mit Staaten ausserhalb der unmittelbaren Nachbarschaft der ČSR oder mit Verbündeten kann kein Trost gewesen sein. Es ist auch nicht bekannt, dass Prag bei dieser Vertragspolitik jemals die guten Dienste des Völkerbundes in Anspruch genommen hätte. Betrachtet man die Staaten, mit welchen Verträge nach Genfer Muster zustande kamen, war dies auch nicht nötig. Was schliesslich die Generalakte betrifft, gab zwar Beneš an der zehnten Völkerbundversammlung 1929 die Absicht der ČSR bekannt, dem Dokument beizutreten.<sup>619</sup> Die Umsetzung dieser Absicht in die Tat blieb am Ende jedoch aus.<sup>620</sup>

---

<sup>616</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 741: MZV, Návrh důvodové zprávy Předsednictvu ministerské rady o Malodohodové úmluvě smírčí a rozhodčí, Prag, [26.6.1929]; Zirkulartelegamm Beneš an čs. Auslandsvertretungen, Prag, 29.12.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 142, S. 150f., hier S. 150; Sládek, Malá dohoda ve stínu Locarna, S. 151.

<sup>617</sup> Vgl. Suppan, Die Aussenpolitik, S. 55; Steiner, The Lights, S. 523, 528f.; Campbell, Confrontation, S. 188; Rauscher, Ignaz Seipel, S. 361f.; Jančík, Idea středoevropského Locarna, S. 194f.

<sup>618</sup> Jančík, Idea středoevropského Locarna, S. 196.

<sup>619</sup> Beneš in der 9. Plenarsitzung der 10. Versammlung am 9.9.1929, in: Société des Nations: Actes de la Dixième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1929, S. 76.

<sup>620</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 599: Brief Heidrich, Generalsekretär der čs. Delegation an der 12. Versammlung, an Fierlinger, [Genf], 1.10.1931; LNA, R 3639: Künzl-Jizerský, čs. Gesandtschaft Bern, an Avenol, 15.5.1935. Obwohl die Generalakte auch von Grossmächten wie Grossbritannien, Frankreich und Italien unterzeichnet wurde, kam sie in der Praxis nie zur Anwendung. Vgl. Webster, International Arbitration, S. 258-260; Carr, International Relations, S. 116f.; Walters, A History, S. 383f.

Blickt man abschliessend auf die anfangs zitierten Worte von Gaus zurück, so fällt deren Beurteilung gemischt aus: Einerseits kann man dem Beamten im Auswärtigen Amt zustimmen, dass die Frage neuer regionaler Abkommen im Zentrum von Benešs Interesse am und im CAS stand. Andererseits liess sich der Einfluss des tschechoslowakischen Aussenministers auf die Arbeit des CAS und das Ergebnis dieser Arbeit – die Modellverträge – anhand des gesichteten Materials nur schwer ermitteln. Vor einem breiteren Kontext muss jedoch konstatiert werden, dass das CAS in der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik ein Nebenschauplatz blieb. Immerhin sollte das Werk des Komitees noch einmal in das Blickfeld der tschechoslowakischen Diplomatie rücken, wie das nächste Kapitel zeigen wird.

### 3.5 Die Sicherheitsfrage an der Genfer Abrüstungskonferenz 1932/33

Am 2. Februar 1932 begann in Genf die Konferenz zur Verringerung und Begrenzung der Rüstung (*Conférence pour la réduction et la limitation des armements / Conference for the Reduction and Limitation of Armaments*), kurz Abrüstungskonferenz, auf welche im Völkerbund seit 1925 hingearbeitet worden war.<sup>621</sup> Zur Konferenz hatte der Rat nicht nur die Mitglieder des Völkerbundes eingeladen, sondern alle damals anerkannten 64 Staaten der Welt.<sup>622</sup> So befanden sich unter den 61 Staaten, welche der Einladung des Rates gefolgt waren, neben allen europäischen Völkerbundmitgliedern einschliesslich der Grossmächte auch vier Nicht-Mitglieder der Weltorganisation, darunter insbesondere die USA und die Sowjetunion.<sup>623</sup> Die ČSR war durch eine 14-köpfige Delegation vertreten,<sup>624</sup> in der zwar die Militärs das zahlenmässige Übergewicht hatten, die entscheidende Rolle jedoch erneut Aussenminister Edvard Beneš spielte. Obgleich die Konferenz mit Ausnahme der Eröffnungssession vom Februar 1932 und einer Generalkommission aller Delegationen (*Commission générale / General Commission*) zum grössten Teil in unzähligen kleineren Spezialkommissionen über die Bühne ging, sich in den folgenden Monaten zudem mehrmals vertagen sollte,<sup>625</sup> wurde Genf gemäss Walters zum Schauplatz der in der Geschichte bis dahin grössten Staatenkonferenz.<sup>626</sup> Unter dem Vorsitz des ehemaligen britischen Aussenministers Arthur Henderson galt es, eine Abrüstungskonvention auszuarbeiten, welche die Abrüstungsfrage einer globalen und langfristigen Lösung zuführen und damit dem in Art. 8 der Satzung gestellten Auftrag gerecht werden würde.

Die Rahmenbedingungen für ein solch Unterfangen waren jedoch alles andere als günstig.<sup>627</sup> Die Weltwirtschaftskrise befand sich auf ihrem Höhepunkt und beschäftigte die meisten der in Genf vertretenen Staaten mehr als die Abrüstungsfrage. Im Fernen Osten war das Ausgreifen Japans auf die Mandschurei und weitere Teile Chinas in vollem Gange und stand bei Beginn der Abrüstungskonferenz bereits auf der Tagesordnung des

---

<sup>621</sup> Zur Abrüstungskonferenz siehe überblicksmässig Walters, *A History*, S. 500-516, 541-555; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 113-120; Northedge, *The League of Nations*, S. 122-134; McKercher, *Of Horns*.

<sup>622</sup> Walters, *A History*, S. 501; Steiner, *The Lights*, S. 755.

<sup>623</sup> *League of Nations: The League from Year to Year*, October 1st, 1931 - December 31st, 1932, S. 28.

<sup>624</sup> Zur Delegation des ČSR an der Abrüstungskonferenz siehe LND Conf.D.47(1). *Delegates and Members of Delegations (Revised List)* sowie *Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments*, Series A: *Verbatim Records of Plenary Meetings*, Vol. I: February 2nd - July 23rd, 1932, S. 23.

<sup>625</sup> Vgl. *Société des Nations: Annuaire*, Bd. 6, 1936, S. 336-340.

<sup>626</sup> Walters, *A History*, S. 501.

<sup>627</sup> Vgl. Walters, *A History*, S. 501; Richardson, *The Geneva Disarmament Conference*, S. 63f.

Völkerbundesrates.<sup>628</sup> Direkter als diese beiden Ereignisse beeinflusste die Entwicklung in Deutschland den Verlauf der Konferenz. Bereits unter den letzten Regierungen der Weimarer Republik wurde nicht nur immer lauter die Gleichberechtigung in Rüstungsfragen oder anders formuliert die Beseitigung der im Versailler Vertrag verankerten militärischen Restriktionen gefordert, sondern gleichzeitig auch die vertragswidrige Wiederaufrüstung intensiviert.<sup>629</sup> Dem mit der militärischen Stärke Deutschlands wachsenden Sicherheitsbedürfnis zahlreicher Staaten des europäischen Kontinents konnten weder die Verträge von Locarno, die Projekte des CAS noch der Briand-Kellogg-Pakt von 1928 genügen. In letzterem verzichteten zwar 46 Staaten einschliesslich aller Grossmächte und der ČSR feierlich auf Krieg als Mittel der Politik, womit zum ersten Mal in der Geschichte das absolute Kriegsverbot Eingang in einen völkerrechtlichen Vertrag fand. Jedoch fehlten dem Dokument verbindliche Bestimmungen, wie im Falle eines Verstosses gegen das Kriegsverbot zu verfahren sei.<sup>630</sup>

So war es erneut nicht die Abrüstungsfrage alleine, welche die Konferenz prägte, sondern mit der Abrüstungsfrage verbunden auch das Problem der Sicherheit. Namentlich die Franzosen, die über die deutsche Wiederaufrüstung bestens unterrichtet waren,<sup>631</sup> setzten alles daran, eine Schwächung des eigenen Landes bzw. eine Stärkung des potentiellen Kriegsgegners zu verhindern, pochten daher auf zusätzliche Sicherheit als Vorbedingung für eine weiteren Reduktion der eigenen Rüstung.<sup>632</sup> Da jedoch Briten und Amerikaner den Abrüstungsauftrag in den Vordergrund und die Sicherheitsfrage in den Hintergrund stellten, setzte sich der Grundkonflikt, welcher die Debatten im Völkerbund seit 1920 geprägt hatte, auch an der Abrüstungskonferenz fort, nun aber verschärft durch die deutsche Forderung nach militärischer Gleichberechtigung.<sup>633</sup>

Zu welchem Lager im Ringen zwischen Sicherheit und Abrüstung die ČSR zu zählen war, machten deren aussenpolitischen Entscheidungsträger bereits vor der Eröffnung der

---

<sup>628</sup> Siehe dazu Walters, *A History*, S. 465-499, hier v.a. S. 480-490; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 103-113; Henig, *The League of Nations*, S. 134-153.

<sup>629</sup> Vgl. Steiner, *The Lights*, S. 764-766; Vaïsse, *La Société des Nations*, S. 251; Vaïsse, *Sécurité*, S. 82-86; Kitching, *Britain*, S. 51f.

<sup>630</sup> Offiziell hiess der Vertrag *International Treaty for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy*. In der Praxis setzten sich jedoch die kürzeren Bezeichnungen Briand-Kellogg-Pakt oder auch Pakt von Paris durch. Ausgenommen vom Verbot waren Kriege zur Selbstverteidigung sowie in Ausführung bestehender Vertragsverpflichtungen, darunter Massnahmen gemäss Völkerbundsatzung. Vgl. Steiner, *The Lights*, S. 572f.

<sup>631</sup> Richardson, *The Geneva Disarmament Conference*, S. 66; Davies, *France*, S. 770; Kitching, *Britain*, S. 51.

<sup>632</sup> Vgl. Davies, *France*, S. 766, 774; Richardson, *The Geneva Disarmament Conference*, S. 65; Kitching, *Britain*, S. 53; Vaïsse, *Sécurité*, S. 26f.

<sup>633</sup> Vgl. Walters, *A History*, S. 221f.; Henig, *Versailles*, S. 45; Webster, „Absolutely Irresponsible Amateurs“, S. 373; Steiner, *The Lights*, S. 764-770, 774; Vaïsse, *Sécurité*, S. 117-122; Vaïsse, *La Société des Nations*, S. 251-253; Iordache, *La Petite Entente*, S. 120f.; Kitching, *Britain*, S. 53; Duroselle, *La décadence*, S. 38; Mc KERcher, *Of Horns*, S. 183; Northedge, *The League of Nations*, S. 118, 122f.

Abrüstungskonferenz klar. So liess Beneš am 26. November 1931 über den tschechoslowakischen Rundfunk verlauten, dass ein entschiedener Schritt in der Abrüstung ohne „eine neue Perfektionierung der Friedensorganisation Europas“ (*un nouveau perfectionnement de l'organisation pacifique de l'Europe*) nicht möglich sein werde.<sup>634</sup> Zwei Monate später informierte Benešs Stellvertreter Krofta die Sektions- und Abteilungsvorsteher des Prager Aussenministeriums, die tschechoslowakische Delegation werde sich in Genf an den Positionen der grossen Staaten ausrichten, dabei aber auf der „französischen These“ beharren, wonach nicht abgerüstet werden könne ohne zusätzliche Sicherheitsgarantien.<sup>635</sup> Abbau der Rüstung und „Organisierung des Friedens“ nannte schliesslich Beneš am 12. Februar 1932 auch in seinem Beitrag zur Eröffnungsdebatte der Abrüstungskonferenz die beiden wesentlichen Probleme der beginnenden Konferenz.<sup>636</sup>

Im Folgenden wird untersucht, inwiefern und wie die tschechoslowakischen Diplomaten die Genfer Abrüstungskonferenz für einen weiteren Anlauf zur Stärkung der Sicherheit der ČSR nutzte bzw. zu nutzen versuchte. Besonderes Interesse soll dabei der Frage zukommen, welche Bedeutung der Völkerbund bei diesen Versuchen hatte, ob die Weltorganisation auch über die Funktion als Ort dieser Versuche hinaus eine Rolle spielte. Dass sich das Augenmerk dabei erneut auf Beneš richten wird, ist nicht nur der herausragenden Stellung des Aussenministers innerhalb der tschechoslowakischen Delegation geschuldet, sondern auch Benešs Position an der Abrüstungskonferenz als solcher. So wurde der tschechoslowakische Aussenminister von der Generalkommission am 24. Februar 1932 einstimmig zum Generalberichterstatter der Abrüstungskonferenz ernannt,<sup>637</sup> was ihm auch einen Sitz im Büro der Konferenz sicherte. Wie bereits in der Dritten Kommission der Versammlung oder im CAS erhielt Beneš mit diesen Funktionen einerseits zusätzliche Aufgaben und Pflichten, andererseits erweiterte Einflussmöglichkeiten. Neben dem institutionellen Rahmen muss schliesslich auch der bündnispolitische Kontext der tschechoslowakischen Diplomatie an der Abrüstungskonferenz berücksichtigt werden. Angesichts der Gemeinsamkeiten was

---

<sup>634</sup> AÚTGM, EB I, kart. 118, R 210/2a: Rede Benešs zur Abrüstungsfrage und zur Abrüstungskonferenz im Radiojournal am 26.11.1931.

<sup>635</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 28.1.1932, S. 4f.

<sup>636</sup> Disarmament Conference, Plenary Meetings, 8. Sitzung, 12.2.1932 vormittags, in: Société des Nations: Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, Série A: Compte rendu des Séances Plénières, Vol. I: 2 février - 23 juillet 1932, Genève 1932, S. 97.

<sup>637</sup> Vgl. League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series B: Minutes of the General Commission, Vol. I: February 9th - July 23rd, Geneva 1932, S. 2. Beneš stand 1931 gar als Kandidat für den Vorsitz der Abrüstungskonferenz im Gespräch, zog sich dann aber zurück als sich immer mehr abzeichnete, dass seine Kandidatur vor allem wegen des deutschen und italienischen Widerstands chancenlos war. Vgl. Northedge, The League of Nations, S. 115; Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 524f.; Vaïsse, Sécurité, S. 114f.

Position, Ziele und Interessen betrifft überrascht es nicht, dass die aussen- und sicherheitspolitischen Akteure der ČSR und Frankreichs bereit waren, an der Abrüstungskonferenz zusammenzuarbeiten und hierfür bereits vor Februar 1932 in Kontakt traten.<sup>638</sup> In einem Telegramm an die Gesandtschaft in Brüssel vom 25. Januar 1932 gab Beneš denn auch die Devise durch, die ČSR werde an der Konferenz „im Prinzip parallel mit Frankreich“ vorgehen. Was die Partner aus der Kleinen Entente betrifft, kündigte der Aussenminister ebenfalls ein einheitliches Vorgehen an, erachtete es jedoch als notwendig, dass jeder der drei Staaten angesichts seiner geographischen Lage seine Standpunkte „nuanciere“.<sup>639</sup>

### **3.5.1 Die Tschechoslowakei und der Tardieu-Plan**

In seiner Rundfunkrede vom 26. November 1931 sprach Beneš im Zusammenhang mit der Perfektionierung der europäischen Friedensorganisation unter anderem davon, dass die ČSR an der Abrüstungskonferenz auf wirksamere und effektivere Eingriffe des Völkerbundes in die internationale Politik drängen sowie eine Ausweitung der Kompetenzen der Weltorganisation und eine stärkere Garantie der europäischen Sicherheit durch den Völkerbund fordern werde. Namentlich die zahlenmässig schwächeren Staaten müssten durch den Völkerbund besser als bis dahin abgesichert werden.<sup>640</sup> Die Stärkung der Autorität und Erweiterung der Kompetenzen des Völkerbundes empfahl die tschechoslowakische Delegation in Genf gleich zu Beginn der Abrüstungskonferenz.<sup>641</sup> Es war somit beim Völkerbund, wo die ČSR an der Abrüstungskonferenz ansetzen wollte, um mehr Sicherheit zu schaffen. Diese Stossrichtung ist nachvollziehbar und war berechtigt, gelang es bekanntlich bis 1932 nicht, den Völkerbund als Instrument der kollektiven Sicherheit zu stärken, musste Beneš auch Anfang der 1930er Jahre denjenigen recht geben, welche die Völkerbundsatzung im Bereich der Sicherheit als „unvollständig und ungenügend“ bezeichneten.<sup>642</sup>

Den tschechoslowakischen Anliegen in Bezug auf den Völkerbund kamen die Vorschläge entgegen, die André Tardieu, Präsident der französischen Delegation an der

---

<sup>638</sup> Vgl. Vaïsse, *Sécurité*, S. 121f.

<sup>639</sup> AMZV, TO 1932, Nr. 17: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Brüssel, Prag, 25.1.1932.

<sup>640</sup> AÚTGM, EB I, kart. 118, R 210/2a: Rede Benešs zur Abrüstungsfrage und zur Abrüstungskonferenz im Radiojournal am 26.11.1931.

<sup>641</sup> LND Conf.D.91. Suggestions contained in the Statement of the Czechoslovak Delegation made on February 12th, 1932, Geneva, 20.2.1932.

<sup>642</sup> Vgl. etwa Beneš, *Demokratická armáda*, S. 49f.

Abrüstungskonferenz und Kriegsminister Frankreichs, am 5. Februar 1932 in Genf unterbreitete.<sup>643</sup> Der Tardieu-Plan band die Abrüstung an Massnahmen zur Stärkung der kollektiven Sicherheit und setzte bei letzterem auf den Völkerbund. So nahm der Plan eine Idee auf, welche die Franzosen bereits 1919 an der Pariser Friedenskonferenz vorgebracht hatten, damals aber nicht gegen den Widerstand der Briten und Amerikaner durchsetzen konnten: den Völkerbund mit militärischen Mitteln aus der Hand der Nationalstaaten ausstatten und so zu einer schlagkräftigen Sicherheitsorganisation machen.<sup>644</sup> Konkret sollten die Signatarstaaten des Tardieu-Plans „mit bestimmten und ständig zur Verfügung stehenden“ Kräften jedem Opfer einer Aggression Beistand leisten, mittelschwere Bomber, Kriegsschiffe, U-Boote sowie schwere Artillerie im Falle der Anwendung von Art. 16 der Satzung dem Völkerbund zur Verfügung stellen sowie die schwersten Militärflugzeuge an die Weltorganisation für die Bildung einer internationalen Luftwaffe abgeben.<sup>645</sup> Damit wäre eine mächtige multinationale Streitmacht entstanden, über deren Einsatz der Völkerbundrat auf der Grundlage von Art. 16 durch die Feststellung einer Aggression bzw. die Benennung des Aggressors entscheiden würde.<sup>646</sup> Diese militärischen Massnahmen sollten schliesslich durch politische Schritte ergänzt werden, worunter der Tardieu-Plan insbesondere die Verpflichtung zur Schiedsgerichtsbarkeit sowie die Verbesserung der Definition des Aggressors nannte.<sup>647</sup>

Mit dem Ziel, den Völkerbund als Organisation der kollektiven Sicherheit zu stärken, lag der Tardieu-Plan voll und ganz auf der Linie der ČSR. In seinem Exposé in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenversammlung, welches er am 22. März 1932 anlässlich eines Zwischenhalts in Prag hielt, fasste Beneš die französische Strategie in der Sicherheitsfrage denn auch mit den Worten zusammenfassen, wonach es eine „internationale Friedensorganisation unter der Führung Genfs“ aufzubauen gelte.<sup>648</sup> Neben der materiellen Stärkung des Völkerbundes hätte die Umsetzung des Tardieu-Plans zur Folge gehabt, dass der militärische Beistand gemäss Art. 16 Abs. 2 der Satzung für die Signatarstaaten obligatorisch würde, womit einen der vordringlichsten Anliegen von Benešs Völkerbundpolitik entsprochen wäre. Umso mehr erstaunt die Reaktion des tschechoslowakischen Aussenministers auf die Initiative der Franzosen. So ging Beneš

---

<sup>643</sup> LND Conf.D./56: Propositions de la Délégation française, Genève, 5.2.1932. Vgl. Vaïsse, Sécurité, S. 202-204; Steiner, The Lights, S. 777. Zur französischen Delegation an der Abrüstungskonferenz siehe Vaïsse, Sécurité, S. 174.

<sup>644</sup> Vgl. Henig, The League of Nations, S. 36f., 49.

<sup>645</sup> LND Conf.D./56: Propositions de la Délégation française, Genève, 5.2.1932, S. 2f.

<sup>646</sup> Ebd. Vgl. Vaïsse, Sécurité, S. 202; Walters, A History, S. 502.

<sup>647</sup> LND Conf.D./56: Propositions de la Délégation française, Genève, 5.2.1932, S. 4.

<sup>648</sup> AUTGM, EB I, kart. 34, R 144/4: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung am 22.3.1932, S. 9.



lediglich in seinem Beitrag zur Generaldebatte der Abrüstungskonferenz vom 12. Februar 1932 explizit auf den Tardieu-Plan ein und dies noch auf eine äusserst knappe und vorsichtige Weise.<sup>649</sup> Der Aussenminister gab zwar zu wissen, dass die Delegation der ČSR die französischen Vorschläge „als sehr wichtig“ erachte und sich deren tiefgehende Prüfung aufdränge. Erst nach einer solchen detaillierten Diskussion wäre die ČSR aber bereit, den Plan entweder in der Gesamtheit oder in denjenigen Teilen, welche von den anderen Mächten angenommen würden, zu akzeptieren.<sup>650</sup> Ansonsten beschränkte sich Beneš darauf, die Überzeugung der tschechoslowakischen Delegation zum Ausdruck zu bringen, wonach die Prüfung der französischen Vorschläge der Abrüstungskonferenz eine Gelegenheit geben werde, Wege zu suchen, „par lesquelles on pourra aboutir à l’organisation d’un système d’administration de la justice internationale plus complet, plus solide et plus efficace.“<sup>651</sup>

Inhalt und Form von Benešs Stellungnahme zum Plan des französischen Kriegsministers muss durch zwei Faktoren erklärt werden. Erstens fiel die Analyse des Tardieu-Plans durch die Vertreter des Generalstabs in der tschechoslowakischen Delegation zwiespältig aus.<sup>652</sup> Zwar betonten die Militärs, dass aus ihrer Sicht keine grundsätzlichen Einwände gegen den Tardieu-Plan einschliesslich der darin enthaltenen Idee internationaler, dem Völkerbund zur Verfügung stehender militärischer Mittel bestehen. Gleichzeitig wiesen sie aber auf Probleme und Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Anwendung der Ideen in der Praxis hin.<sup>653</sup>

Zweitens wurde die tschechoslowakische Seite bereits im Vorfeld der Abrüstungskonferenz von ihren französischen Partnern nicht nur über die Grundzüge des Tardieu-Plans in Kenntnis gesetzt, sondern auch darüber, dass dieser in erster Linie taktische Zwecke erfüllen sollte.<sup>654</sup> So beabsichtigten die Franzosen mittels eines eigenen Plans, einerseits den Staatenvertretern in Genf sowie der Öffentlichkeit zuhause und im Ausland zu zeigen, dass Frankreich um einen positiven Ausgang der Konferenz bemüht sei, andererseits der Abrüstungskonferenz gleich zu Beginn die gewünschte Richtung zu geben, konkret die Sicherheitsproblematik in den Vordergrund, die Abrüstungsfrage in den Hintergrund zu rücken. Und sollte der Plan von der Konferenz nicht angenommen

---

<sup>649</sup> Société des Nations: Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, Série A: Compte rendu des Séances Plénières. Vol. I : 2 février - 23 juillet 1932, Genève 1932, S. 97-101.

<sup>650</sup> Ebd., S. 100.

<sup>651</sup> Ebd.

<sup>652</sup> AMZV, sekce II, kart. 770: Brief Jan Syrový, Chef des Generalstabs der čs. Armee, an MZV, Genf, 8.2.1932.

<sup>653</sup> Ebd.

<sup>654</sup> Vgl. AMZV, PZ Ženeva 1932, č. 4: Frz. Memorandum zu Grundzügen einer internationalen Streitmacht sowie zu Massnahmen betreffend Luftfahrt, 13.1.1932; AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 21.1.1932.

werden – wovon man ausgehen musste, hätte man einen Grund oder besser Vorwand, sich weiteren Abrüstungsschritten zu verweigern.<sup>655</sup> In diesem Sinne liess Kamil Krofta am 21. Januar 1932 und nochmals am Vortag von Benešs Rede an der Abrüstungskonferenz die Sektions- und Abteilungsvorstehern des Prager Aussenministeriums wissen, dass sich die Franzosen betreffend die Annahme ihres Plans keine Hoffnungen machen und nicht an dessen Realisierung glauben würden, der Plan vielmehr „demonstrativ“ sei.<sup>656</sup> Im Wissen um die Motive seiner französischen Partner muss Beneš seine Worte vom 12. Februar gewählt haben. Dies würde erklären, weshalb der tschechoslowakische Aussenminister grösseren Wert auf prozedurale Fragen legte, die Bedeutung einer eingehenden, detaillierten Prüfung und Diskussion des Plans hervorhob, sich über dessen Inhalt jedoch mehr oder weniger ausschwig. Gleichzeitig durfte die knappe und nüchterne Weise, mit welcher sich Beneš zum Tardieu-Plan äusserte, durch die Kenntnis um die Realisierungschancen bedingt gewesen sein. Bei einem Projekt, das in erster Linie durch taktische Überlegungen motiviert war und mit dessen Annahme nicht einmal dessen Autoren rechneten, muss es der erfahrene Diplomat als angebracht erachtet haben, sich nicht allzu weit aus dem Fenster zu lehnen.

Es zeigte sich rasch, dass die Franzosen mit ihrer Prognose betreffend den Tardieu-Plan richtig lagen, eine vorsichtige Haltung zum Plan angebracht war. So bekundeten neben Frankreichs Verbündeten – der Kleinen Entente und Polen – lediglich acht Kleinstaaten Interesse am Tardieu-Plan.<sup>657</sup> Obschon somit der Plan vom 5. Februar 1932 bereits nach der dreiwöchigen Generaldebatte abgeschrieben war,<sup>658</sup> sollten zumindest die in ihm ausgedrückten Ideen weiterhin an der Konferenz präsent bleiben – dies nicht zuletzt dank Edvard Beneš.

---

<sup>655</sup> Vgl. Walters, *A History*, S. 502f.; Vaïsse, *Sécurité*, S. 196f., 200, 204; Steiner, *The Lights*, S. 773; Webster, *An Argument*, S. 59; Davies, *France*, S. 766; Kitching, *Britain*, S. 54.

<sup>656</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 21.1.1932; AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 11.2.1932. Vgl. Vaïsse, *Sécurité*, S. 204.

<sup>657</sup> Vgl. Vaïsse, *Sécurité*, S. 205-207.

<sup>658</sup> Vgl. Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 525f.

### 3.5.2 Benešs Pläne einer Friedens- und Sicherheitsordnung für Europa und die Welt

Die Rezeption des Tardieu-Plans an der Abrüstungskonferenz machte deutlich, dass das Vorhaben, den Völkerbund mit mehr Autorität und militärischen Mitteln auszustatten, nicht mehrheitsfähig war. Dabei erwies sich die negative Haltung der britischen und amerikanischen Delegation als entscheidend.<sup>659</sup> Was Grossbritannien betrifft, bestätigte Benešs Gespräch mit Premierminister Ramsay MacDonald vom 30. April 1932 die Erkenntnis aus der Generaldebatte, dass jegliche Bemühungen, den Völkerbund als Organisation der kollektiven Sicherheit zu stärken, am Widerstand Londons scheitern würden. MacDonald liess den tschechoslowakischen Aussenminister wissen, England werde nicht erlauben, aus dem Völkerbund einen „super-state“ zu machen und alle Versuche ablehnen, den bestehenden Charakter der Weltorganisation zu ändern, indem dessen Kompetenzen ausgeweitet würden.<sup>660</sup>

Es müssen die Erfahrungen der ersten Wochen an der Abrüstungskonferenz gewesen sein, welche Beneš veranlassten, einen Monat nach der Genfer Generaldebatte bei der Suche nach mehr Sicherheit eine Alternative zum Weg über den Völkerbund aufzuzeigen. So machte der Aussenminister im Parlamentsexposé vom 22. März 1932 eine Rüstungsreduktion nicht nur abhängig vom tadellosen Funktionieren des Völkerbundes als Friedenshüter und Instrument der friedlichen Streitbeilegung, sondern auch vom Grad, bis zu welchem sich die Staaten entweder in der Abrüstungskonvention oder in speziellen diplomatischen Akten zur gegenseitigen Hilfe gegen einen Aggressor verpflichten würden.<sup>661</sup>

Beneš griff somit im Frühjahr 1932 auf eine Methode zurück, welche bereits 1923 und 1924 mit dem *Draft Treaty* und dem Genfer Protokoll bemüht worden war: über die Völkerbundsatzung hinausgehende Sicherheit in neuen, den Völkerbund ergänzenden Instrumenten zu suchen. Jedoch hatten sich die Umstände seit 1924 dermassen verändert, dass 1932 eine Rückkehr zum Genfer Protokoll ausgeschlossen war. Die damalige Tendenz in der Sicherheitsfrage, wie sie Beneš nach den ersten beiden Monaten der Abrüstungskonferenz sah und im Prager Parlament am 22. März 1932 zusammenfasste, ging dahin, Sicherheit nicht durch ein universales Instrument nach Vorbild des Genfer

---

<sup>659</sup> Vgl. Walters, *A History*, S. 503; Steiner, *The Lights*, S. 777; McKercher, *Of Horns*, S. 184; Northedge, *The League of Nations*, S. 122.

<sup>660</sup> AUTGM, EB I, kart. 96, R 111d: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit MacDonald am 30.4.1932 in Genf.

<sup>661</sup> AUTGM, EB I, kart. 34, R 144/4: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenkommission am 22.3.1932, S. 12.

Protokolls von 1924 anzustreben, sondern dadurch, dass die beiden zentralen Prinzipien des Protokolls – obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit und gegenseitiger Beistand – im europäischen Rahmen umgesetzt würden.<sup>662</sup> Bei den angestrebten „speziellen diplomatischen Akten“, mit welchen man Sicherheit zu schaffen hoffte, konnte und sollte es sich 1932 daher nicht um ein neues Genfer Protokoll „in der alten Fassung“ handeln.<sup>663</sup> Was Beneš hingegen als realistisch und realisierbar erachtete war, Frieden und Sicherheit regional, namentlich für Europa, zu organisieren, zum Beispiel mittels einer Konvention europäischer Staaten über obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit und gegenseitigen Beistand.<sup>664</sup>

Bei seinen Ausführungen zu möglichen Lösungen der Sicherheitsfrage in der Prager Abgeordnetenversammlung am 22. März bemerkte Beneš mehr nebenbei, dass über die von ihm erwähnte Sicherheitsordnung für Europa „mancherorts“ bereits nachgedacht werde.<sup>665</sup> Nachträglich scheint es, dass der Außenminister dabei auch an sich selber gedacht hatte. Denn einen Monat später und kurz vor einem erneuten Zwischenhalt in Prag versprach Beneš dem Vizepräsidenten der französischen Delegation an der Abrüstungskonferenz und späteren Kriegsminister Joseph Paul-Boncour, bis zu seiner Rückkehr nach Genf zusammen mit Plänen für die Rüstungsreduktion auch einen Entwurf eines europäischen Sicherheitspaktes zu erstellen.<sup>666</sup> In der Tat unterbreitete Beneš am 14. Juni 1932 dem französischen Ministerpräsidenten Edouard Herriot, welcher wenige Tage zuvor zum dritten Mal seit 1919 die Regierungsgeschäfte an der Seine übernommen hatte, einen ersten Plan, den sogenannten konstruktiven Minimalplan (*Plan constructif minimum*).<sup>667</sup> Dieser enthielt die zentralen Elemente einer künftigen Konvention zur Reduktion der Rüstung, darunter im letzten von insgesamt sieben Punkten den Vorschlag, mit der Abrüstungskonvention auch einen kollektiven Nichtangriffs- und Beistandspakt nach Muster des Modellvertrags D des CAS zu unterzeichnen.<sup>668</sup>

Während im Minimalplan lediglich die Idee eines kollektiven Nichtangriffs- und Beistandspaktes aufgeworfen wurde, präzisierte Beneš diese Idee in seinem zweiten Plan, dem sogenannten Maximalplan, den er am 1. Oktober 1932 ebenfalls Herriot zukommen

---

<sup>662</sup> Ebd., S. 13f.

<sup>663</sup> Ebd., S. 12.

<sup>664</sup> Ebd., S. 13f.

<sup>665</sup> Ebd., S. 13f.

<sup>666</sup> AÜTGM, EB I, kart. 96, R 111d: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit Paul-Boncour am 29.4.1932 in Genf.

<sup>667</sup> AMZV, sekce II, kart. 927: Memorandum Beneš für Herriot, [Genf, 14.6.1932], S. 1-3. Vgl. Vaïsse, *Sécurité*, S. 261.

<sup>668</sup> AMZV, sekce II, kart. 927: Memorandum Beneš für Herriot, [Genf, 14.6.1932], S. 3.

liess.<sup>669</sup> So war im dritten von insgesamt fünf Dokumenten ein regionaler Beistands-, Sicherheits- und Kontrollpakt (*Pacte régional d'assistance, de sécurité et de contrôle*) entworfen, welcher nach dem Vorbild des Modellvertrags D des CAS die Verpflichtung zum Nicht-Angriff (Art. 1),<sup>670</sup> zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten (Art. 2) sowie zum gegenseitigen Beistand (Art. 4) enthielt. Analog dem Modellvertrag D hielt Benešs Pakt die Signatarstaaten an, nach der Feststellung eines Verstosses gegen das Gebot des Nicht-Angriffs durch den Völkerbundrat dem Opfer der Aggression sofort Beistand zu leisten. Obgleich sich wie der Modellvertrag D auch Benešs Text über die Form des Beistands ausschwig, kann der Aussenminister an nichts Geringeres als militärische Massnahmen gedacht haben. Erstens würde lediglich eine solche Regelung einen Zugewinn an Sicherheit gegenüber der Völkerbundsatzung bringen und damit Sinn machen, zweitens waren nicht-militärische Massnahmen gegenüber dem Aggressor in Form eines umfassenden Waffen- und Handelsembargos bereits in einem eigenständigen Artikel von Benešs Beistandspakt enthalten (Art. 5). In der Absicht, die Aufgabe des Rates bei der Feststellung der Aggression zu erleichtern, sah Benešs Pakt schliesslich vor, in jedem der Signatarstaaten ständige Kommissionen (*Commissions de constatation*) einzurichten, welche die Verletzung des Territoriums durch bewaffnete Kräfte festzustellen hätten (Art. 8).

Was die räumliche Ausdehnung und den Adressatenkreis des Beistandspaktes betrifft, war der Wortlaut von Benešs Plänen eher vage. Der Minimalplan nannte diesbezüglich zwei Optionen: Entweder würden einem solchen Pakt alle Signatarstaaten einer Abrüstungskonvention zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Konvention beitreten oder die Unterzeichnung würde der freien Entscheidung eines jeden Staates überlassen bleiben.<sup>671</sup> Gegenüber Mitgliedern der französischen Delegation hingegen präzisierte Beneš am 18. Juni 1932, dass der im Minimalplan vorgesehene Beistandspakt „in einem europäischen Rahmen“ abgeschlossen werden sollte,<sup>672</sup> was nicht zuletzt Benešs Ausführungen im Prager Parlament vom 22. März 1932 entsprach, wo der Aussenminister wie gesehen von einer Konvention europäischer Staaten, einer Friedens- und Sicherheitsorganisation im europäischen Rahmen gesprochen hatte.

Im Maximalplan wiederum legt das Adjektiv „regional“ zwar nahe, dass Beneš den Beistandspakt nicht als einen universalen, sondern als einen räumlich begrenzten Vertrag

---

<sup>669</sup> AÚTGM, EB I, kart. 97, R 112a: Brief Beneš an Herriot, Genf, 1.10.1932; vgl. Vaïsse, *Sécurité*, S. 296f.

<sup>670</sup> Über den Modellvertrag D hinausgehend verstand Benešs Pakt unter Aggression neben Angriff, Invasion und Krieg auch den Einsatz bewaffneter Kräfte gegen das Territorium eines anderen Staates.

<sup>671</sup> AMZV, sekce II, kart. 927: Memorandum Beneš für Herriot, [Genf, 14.6.1932], S. 3.

<sup>672</sup> AÚTGM, EB I, kart. 96, R 111f: Frz. Zusammenfassung (*Résumé*) des Gesprächs Benešs mit Henry de Jouvenel und Pierre Cot, Genf, 18.6.1932, S. 3.

verstand, ob er dabei aber eine bestimmte Region oder mehrere Regionen im Sinne hatte und falls ja, welche, liess sowohl der Entwurf als auch dessen Autor offen. Hingegen stimmt Dejmeks Bezeichnung des Beistandspaktes als eines „regionalen mitteleuropäischen Paktes“<sup>673</sup> nicht mit Beneš eigener Terminologie überein und scheint zu eng gefasst. Vielmehr ist einstweilen davon auszugehen, dass Beneš analog dem Beistandspakt im Minimalplan auch jenen im Maximalplan als einen europäischen, ganz Europa umfassenden verstand bzw. verstanden wissen wollte. In diesem Sinne lässt sich Beneš Initiative als ein nach dem *Draft Treaty* und Genfer Protokoll weiterer Anlauf deuten, im Rahmen eines kollektiven Vertrags Grossbritannien über dessen Verpflichtungen als Völkerbundmitglied hinaus für Sicherheitsgarantien auf dem europäischen Kontinent zu gewinnen.

Während Beneš Plan eines europäischen Beistandspaktes einem langjährigen Anliegen der tschechoslowakischen Aussenpolitik entsprach, kam 1932 ein neues Element hinzu, das über Europa hinauswies. So enthielt der Maximalplan in Dokument II den Entwurf eines allgemeinen Konsultativpaktes (*Pacte général consultatif*), der für alle Signatarstaaten der künftigen Abrüstungskonvention gedacht war. Der Pakt verpflichtete die Signatare, im Falle eines bewaffneten Konflikts unverzüglich zusammenzukommen, sich zu beraten und die Konfliktparteien aufzufordern, die Feindseligkeiten einzustellen und die Streitsache auf friedlichem Wege zu regeln (Art. 1 und 2). Sollten einer oder mehrere der Konfliktparteien dem Aufruf der Staatenversammlung (*Assemblée des Puissances*) nicht nachkommen und zum Krieg schreiten, hätten die Staaten all diejenigen Handels-, Wirtschafts- und Finanzbeziehungen mit dem Aggressor einzustellen, welche die Rechtsverletzung verlängern oder verschlimmern würden (Art. 7), was in der Praxis mindestens der Verhängung eines Waffenembargos gleichkäme. Beneš Plan eines generellen Konsultativpaktes entwarf einen relativ schlanken Mechanismus der Konfliktregelung, welcher ausserhalb des Völkerbundes und unabhängig von dessen Organen ablaufen würde. Damit sollte der Pakt auch für diejenigen Teilnehmerstaaten der Abrüstungskonferenz annehmbar sein, welche nicht Mitglieder des Völkerbundes waren. Auch wenn Beneš Plan keine Staaten nannte, spricht der Charakter des Konsultativpaktes zugunsten von Dejmeks These, dass der tschechoslowakische Aussenminister bei diesem Teil des Maximalplans von der Beteiligung der USA ausging.<sup>674</sup>

Während es die Rücksichtnahme auf die USA und andere Nicht-Mitglieder des Völkerbundes verbot, im allgemeinen Konsultativpakt der Weltorganisation eine Rolle

---

<sup>673</sup> Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 539.

<sup>674</sup> Ebd.

einzuräumen, hat Beneš in seinem Maximalplan auch an die Weltorganisation gedacht. So nahm das vierte und letzte Dokument (*Pacte relatif à la constitution progressive de la force internationale*) die Forderung Tardieus nach Ausstattung des Völkerbundes mit militärischen Mitteln auf – wenn auch im Vergleich zum Tardieu-Plan in äusserst knapper und allgemeiner Form.<sup>675</sup>

Überblickt man Benešs Maximalplan als Ganzes, wird deutlich, dass sich dieser durch ein hohes Mass an Flexibilität auszeichnete. Dies war in erster Linie dem räumlich weit gefassten und heterogenen Kreis der Teilnehmerstaaten der Abrüstungskonferenz und damit der Adressaten von Benešs Maximalplan geschuldet. So enthielt der Maximalplan generelle Bestimmungen (*dispositions générales*), welche sich an alle Staaten richteten und aus Benešs Sicht auch das Minimum darstellten, was man von allen Staaten verlangen konnte.<sup>676</sup> Zu diesen allgemeinen, universellen Teilen des Maximalplans zählte neben der eigentlichen Abrüstungskonvention auch der Konsultativpakt. Über dieses Minimum hinaus erachtete es der Aussenminister jedoch als notwendig, die Möglichkeit von regionalen Konventionen in Erwägung zu ziehen, welche den allgemeinen Bestimmungen überlagert wären (*des conventions superposées*).<sup>677</sup> Wie es im einführenden Dokument des Maximalplans hiess, könnte man in derartigen Instrumenten viel weiter gehen, die speziellen Bedingungen der verschiedenen Regionen oder Kontinente berücksichtigen und die allgemeinen Bestimmungen betreffend Sicherheit durch „viel breitere und kühnere Massnahmen“ (*des mesures beaucoup plus larges et plus hardies*) ergänzen.<sup>678</sup> Zu diesen Instrumenten gehörte insbesondere der Beistands-, Sicherheits- und Kontrollpakt. In diesem Sinne stand Benešs Maximalplan im Zeichen der Idee einer regional abgestuften Sicherheit, von konzentrischen Kreisen einer von aussen nach innen zunehmender Sicherheit.<sup>679</sup> Ziel war es, für den Fall einer Aggression die Staaten innerhalb des äusseren Kreises durch den Konsultativpakt anzuhalten, nicht-militärischen Sanktionen gegen den Aggressor passiv oder aktiv mitzutragen, die Staaten innerhalb des inneren Kreises darüber hinaus durch den Beistandspakt auch zu militärischen Massnahmen zu verpflichten. Die bisherigen Ausführungen lassen vermuten, dass Beneš sein Augenmerk vor allem auf zwei Mächte richtete: beim universalen Konsultativpakt auf die USA, beim europäischen Beistandspakt auf Grossbritannien.

---

<sup>675</sup> AÜTGM, EB I, kart. 97, R 112a: Brief Beneš an Herriot, Genf, 1.10.1932, Beilage IV: *Pacte relatif à la constitution progressive de la force internationale*, S. 1.

<sup>676</sup> AÜTGM, EB I, kart. 97, R 112a: Brief Beneš an Herriot, Genf, 1.10.1932, Beilage I: *Convention générale du désarmement*, S. 2.

<sup>677</sup> Ebd.

<sup>678</sup> Ebd.

<sup>679</sup> Vgl. Wolfers, Britain, S. 162.

### 3.5.3 Beneš und der französische konstruktive Plan vom 14. November 1932

Obwohl weder der Minimalplan noch der Maximalplan der Abrüstungskonferenz vorgelegt wurden, fanden die in Benešs Plänen enthaltenen Ideen am Ende doch noch den Weg vor die in Genf versammelten Staaten. So wurde gemäss Dejmek Benešs Maximalplan zum Ausgangspunkt des sogenannten französischen konstruktiven Plans (*Plan constructif français*) vom 14. Oktober 1932,<sup>680</sup> den Herriot am 14. November 1932 der Generalkommission der Abrüstungskonferenz unterbreitete.<sup>681</sup> Zwar werden gemeinhin der damalige französische Kriegs- und spätere Aussenminister Joseph Paul-Boncour und seine militärischen Berater als Autoren des Plans genannt.<sup>682</sup> Der Historiker Maurice Vaïsse ergänzt aber diesbezüglich, der Herriot-Plan oder eben Paul-Boncour-Plan sei eine Frucht der Gespräche Paul-Boncours und Herriots mit Beneš, dem amerikanischen Delegierten Norman Davis und dem belgischen Aussenminister Paul Hymans gewesen.<sup>683</sup> Im Laufe einer Unterhaltung mit Beneš am 5. oder 6. Oktober 1932 hätten sich schliesslich Paul-Boncours Ideen präzisiert.<sup>684</sup> In der direkten Mitwirkung an der Vorbereitung der französischen Initiative sieht Dejmek auch den Hauptgrund von Benešs Besuch in Paris von Mitte Oktober 1932.<sup>685</sup> Dass Paul-Boncour am 17. November Beneš für den Beitrag zum französischen Plan persönlich dankte und betonte, der Plan sei eigentlich aus den gemeinsamen Beratungen vom Juni und Juli hervorgegangen,<sup>686</sup> stützt nicht nur die Annahme vom Verdienst des tschechoslowakischen Aussenministers an der Entstehung des konstruktiven Plans, sondern lässt durch die Zeitangabe vermuten, dass dabei auch der Minimalplan eine Rolle gespielt habe. Bereits mit diesem hatte sich Paul-Boncour am 20. Juni 1932 gegenüber Beneš einverstanden gezeigt und zu wissen gegeben, dass die französische Delegation den Plan akzeptiere.<sup>687</sup>

Die inhaltlichen Ähnlichkeiten zwischen Benešs Maximalplan und dem französischen konstruktiven Plan sprechen zugunsten der These, wonach jener diesem als Ausgangspunkt

---

<sup>680</sup> Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 539.

<sup>681</sup> LND Conf.D.146. Mémoire de la délégation française, Genève, 14.11.1932. Vgl. Steiner, *The Lights*, S. 788f.; Duroselle, *La décadence*, S. 40; Davies, *France*, S. 775.

<sup>682</sup> So etwa von Noel-Baker, *The First World Disarmament Conference*, S. 114f.; Vaïsse, *Sécurité*, S. 298; Davies, *France*, S. 775; Steiner, *The Lights*, S. 788;

<sup>683</sup> Vgl. Vaïsse, *Sécurité*, S. 299.

<sup>684</sup> Vgl. ebd., S. 299f.

<sup>685</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 538f.

<sup>686</sup> AÚTGM, EB I, kart. 97, R 112b: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit Paul-Boncour am 17.11.1932 in Paris. Hingegen erwähnt Paul-Boncour in seinen Memoiren Beneš im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des konstruktiven Plans nicht: Paul-Boncour, *Entre deux guerres*, S. 223.

<sup>687</sup> AÚTGM, EB I, kart. 96, R 111f: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit Paul-Boncour am 20.6.1932 in Genf.



und Grundlage diene.<sup>688</sup> So findet sich in Kapitel I des Herriot-Plans der Entwurf eines Konsultativpaktes, der sich an alle Teilnehmerstaaten der Abrüstungskonferenz richtete und diesen vorschrieb, bei einem drohenden oder bereits erfolgten Verstoss gegen das im Briand-Kellogg-Pakt verankerte Kriegsverbot zusammenzukommen und über die zu treffenden Massnahmen zu beraten, im Falle eines Verstosses zudem sofort gegenüber dem Aggressor ein Wirtschafts- und Finanzembargo zu verhängen.<sup>689</sup> Kapitel III wiederum enthielt die Grundzüge eines europäischen Sicherheitspaktes, der zu einem sofortigen militärischen Beistand an das Opfer einer Aggression verpflichtete, sobald der Völkerbundrat über das Vorliegen einer Aggression und den Aggressor entschieden hatte.<sup>690</sup> Für Letzteres sah der Herriot-Plan wie bereits Benešs Maximalplan ständige Kommissionen (*Commissions de constatation*) in jedem der Signatarstaaten vor. Schliesslich hielt der konstruktive Plan die Teilnehmer des Sicherheitspaktes an, permanent Spezialeinheiten ihrer Land- und Luftstreitkräfte samt dem notwendigen Material zu unterhalten, auf welche bei kollektiven Aktionen zurückgegriffen werden könnte.<sup>691</sup> Die inhaltlichen Parallelen zwischen seinen Entwürfen und dem konstruktiven Plan blieben Beneš freilich nicht verborgen. Als ihm Herriot am 11. November 1932 in Paris den fertigen Plan zum Lesen gab, stellte Beneš sogleich fest, dass der Plan „insgesamt recht gut formuliert“ sei und „alle zentralen Gedanken“ aus seinen eigenen Dokumenten enthalte.<sup>692</sup>

Die Überlegungen, welche sich die Franzosen bei Kapitel I und III des konstruktiven Plans machten, dokumentiert anschaulich eine Note vom 20. Oktober 1932 aus der Feder des Generalsekretariats des *Conseil supérieur de la défense nationale*.<sup>693</sup> Die Note nannte als Hauptanliegen eines europäischen Regionalabkommens (*accord régional européen*), so breit und präzise wie möglich die Art und Weise zu bestimmen, auf welche das in Art. 16 der Satzung enthaltene Prinzip des gegenseitigen Beistands angewandt werden sollte.<sup>694</sup> Dabei deutet sowohl die Formulierung im konstruktiven Plan selber, wo der Sicherheitspakt mit „L’organisation destinée à l’Europe“ und „l’organisation européenne“ umschrieben ist,<sup>695</sup> als auch die Bezeichnung „accord régional européen“<sup>696</sup> in der Note des

---

<sup>688</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 539.

<sup>689</sup> LND Conf.D.146., S. 2.

<sup>690</sup> Ebd., S. 2f.

<sup>691</sup> Ebd., S. 3-5.

<sup>692</sup> AUTGM, EB I, kart. 97, R 112b: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit Herriot am 11.11.1932.

<sup>693</sup> Notes du Secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale: Plan Maximum, 20.10.1932, in: DDF, 1re Série, Bd. 1, Nr. 260, S. 509-516.

<sup>694</sup> Ebd., S. 512.

<sup>695</sup> LND Conf.D.146., S. 2f.

<sup>696</sup> Notes du Secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale: Plan Maximum, 20.10.1932, in: DDF, 1re Série, Bd. 1, Nr. 260, S. 509-516, hier S. 512.

französischen Verteidigungsrates vom 20. Oktober 1932 darauf hin, dass sich der Beistandspakt zumindest theoretisch und de jure an alle europäischen Staaten einschliesslich Grossbritanniens richtete und nicht nur auf Kontinentaleuropa beschränkt war, wie einige Historikerinnen und Historiker behaupten.<sup>697</sup> Auch wenn die verteidigungspolitischen Entscheidungsträger Frankreichs eine Teilnahme Grossbritanniens am Sicherheitspakt für wenig wahrscheinlich hielten, wollten sie eine solche Möglichkeit zumindest offen lassen bzw. nicht von vornherein ausschliessen,<sup>698</sup> wie ihre Wortwahl verdeutlicht.

Fest mit einer britischen Beteiligung rechnete der französische Verteidigungsrat jedenfalls beim allgemeinen Konsultativpakt (*pacte général consultatif*). Jedoch zielten die Franzosen mit diesem Instrument in erster Linie auf die andere, an der Abrüstungskonferenz anwesende angelsächsische Macht. Eine Beteiligung der USA am Konsultativpakt hätte bedeutet, dass die Wirtschaftsmacht jenseits des Atlantiks im Falle eines bewaffneten Konflikts internationale Wirtschaftssanktionen gegen einen Aggressor wenn nicht mittragen müsste, so zumindest nicht unterlaufen dürfte.<sup>699</sup> In Paris hoffte oder glaubte man, dass ein derartiges Verhalten der USA generell die Anwendung von Satzungsartikel 16 erleichtern würde, da in der Sanktionsfrage die Haltung einiger Staaten von derjenigen der USA abhinge, wobei namentlich Grossbritannien genannt wurde.<sup>700</sup> In diesem Sinne ist Kapitel II des Herriot-Plans zu verstehen, wo die Überzeugung zum Ausdruck kam, dass die in Kapitel I enthaltenen Prinzipien den Verpflichtungen, welche für Mitgliedstaaten des Völkerbundes aus der Satzung resultierten, ihre vollste Effizienz geben würden, Art. 16 genannt und auf die Bedeutung hingewiesen wurde, die eine „wirksame und loyale“ Anwendung dieses Artikels für die gesamte Friedens- und Sicherheitsorganisation des konstruktiven Plans hätte.<sup>701</sup> Seinen eigentlichen Wert würde der Konsultativpakt somit aus der Unterschrift Washingtons schöpfen, wie die Note des französischen Verteidigungsrates vom 20. Oktober 1932 betonte.<sup>702</sup>

Es ist nicht bekannt, ob und inwieweit der tschechoslowakischen Seite die Note des französischen Verteidigungsrates bzw. die darin ausgedrückten Gedanken bekannt waren – jedenfalls fand sich keine Reaktion der ČSR darauf. Angesichts der engen Beziehung

---

<sup>697</sup> So etwa Richardson, *The Geneva Disarmament Conference*, S. 66; Kitching, *Britain*, S. 103; Davies, *France*, S. 775; Most, *Grossbritannien*, S. 262.

<sup>698</sup> Vgl. *Notes du Secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale: Plan Maximum*, 20.10.1932, in: DDF, 1re Série, Bd. 1, Nr. 260, S. 509-516, hier S. 512.

<sup>699</sup> Vgl. Kitching, *Britain*, S. 100.

<sup>700</sup> *Notes du Secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale: Plan Maximum*, 20.10.1932, in: DDF, 1re Série, Bd. 1, Nr. 260, S. 509-516, hier S. 512. Vgl. Wolfers, *Britain*, S. 164.

<sup>701</sup> LND Conf.D.146., S. 2.

<sup>702</sup> *Notes du Secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale: Plan Maximum*, 20.10.1932, in: DDF, 1re Série, Bd. 1, Nr. 260, S. 509-516, hier S. 511f. Vgl. Wolfers, *Britain*, S. 164.

zwischen Benešs Maximalplan und dem Herriot-Plan sowie Benešs Rolle bei der Genese des Herriot-Plans ist jedoch davon auszugehen, dass der tschechoslowakische Aussenminister nicht nur mit den Überlegungen und Motiven seiner französischen Partner einig ging, sondern von den gleichen oder ähnlichen Überlegungen und Motiven auch bei der Abfassung seines Maximalplans geleitet war.

Zugunsten des ersten Teils dieser Annahme spricht Benešs Beitrag zur Diskussion des französischen Memorandums vom 14. November 1932 in der Generalkommission der Abrüstungskonferenz Anfang Februar 1933. In seiner Stellungnahme vom 3. Februar liess Beneš nicht nur wissen, dass sich die tschechoslowakische Regierung zugunsten des französischen Plans ausspricht und ihn akzeptiere.<sup>703</sup> Darüber hinaus machte der tschechoslowakische Aussenminister auch nähere Ausführungen zu den Bestimmungen betreffend Sicherheit, welche zwar nicht so weit, jedoch in die gleiche Richtung gingen, wie diejenigen des französischen Verteidigungsrates drei Monate zuvor.<sup>704</sup>

Wohl in Reaktion auf Kritik seines Vorredners, des deutschen Vertreters Rudolf Nadolny,<sup>705</sup> gab Beneš zwar zu, dass der französische Plan über die Satzung hinausgehe, sah jedoch gerade in diesem Umstand das Verdienst des Plans. So erinnerte der tschechoslowakische Aussenminister daran, dass die Entwicklung der internationalen Politik der vorangegangenen vierzehn Jahre die Völkerbundsatzung „ein wenig hinter sich gelassen“ habe und fügte die rhetorische Frage an, ob nicht auch der Briand-Kellog-Pakt über die Satzung hinausgehe, „en comblant avantageusement ses vides qui, aujourd’hui, commencent à se faire sentir, au même titre que ses défauts“.<sup>706</sup> Nicht nur sind diese Worte sinnbildlich für die damalige Sicht Benešs auf den Völkerbund und dessen Satzung, welche durch wachsende Skepsis und Ernüchterung geprägt war. Darüber hinaus und in Zusammenhang mit dieser Sicht zeigen sie auch, worin der tschechoslowakische Aussenminister die zentrale Bedeutung des konstruktiven Plans sah: die Lücken der Satzung zu schliessen und deren Unzulänglichkeiten zu kompensieren.

So lag für Beneš der grösste Wert eines globalen Konsultativpaktes (*Pacte consultative mondial*) darin, dass er die Modalitäten der Anwendung von Art. 16 der Satzung vertiefe und präzisiere, was unerlässlich sei, „wenn die Völkerbundmitglieder nicht weiter im Ungewissen leben wollen“.<sup>707</sup> Speziell hob Beneš das Prinzip der Neutralität gegenüber

---

<sup>703</sup> Société des Nations: Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, Série B: Procès-verbal de la Commission générale, Vol. II, Genève 1933, S. 224 und 225.

<sup>704</sup> Ebd., S. 224-228.

<sup>705</sup> Ebd., S. 222-222.

<sup>706</sup> Ebd., S. 225.

<sup>707</sup> Ebd.

einem Aggressor hervor,<sup>708</sup> womit eine Politik gemeint war, welche im Falle einer Aggression Wirtschaftsmassnahmen gegen den Aggressor nicht unterwandern würde. Obgleich Beneš keine Staaten nannte, muss er wie der französische Verteidigungsrat hierbei in erster Linie an die USA gedacht haben und an die positive Wirkung, welche eine amerikanische Beteiligung am Konsultativpakt für das Sanktionsregime des Völkerbundes und damit die kollektive Sicherheit durch den Völkerbund hätte.

Zum Beistandspakt im französischen Plan äusserte sich Beneš überraschend knapp und vage. In ihm sah er „die alte Idee des Protokolls, überarbeitet, konkretisiert und an die regionalen Gegebenheiten, welche auf dem europäischen Kontinent existieren, angepasst,“ wodurch diese Idee viel leichter zu realisieren wäre.<sup>709</sup> Während der Verweis auf das Genfer Protokoll darauf schliessen liesse, dass sich der Aussenminister vom Beistandspakt des Herriot-Plans wie damals vom Protokoll vor allem militärischen Beistand seitens der Signatarstaaten erhoffte, dabei in erster Linie auf Grossbritannien schielte, macht Benešs Wortwahl vom 3. Februar 1933 gerade was den britischen Aspekt betrifft skeptisch. Im Unterschied zum Text des Herriot-Plans und zur Note des französischen Verteidigungsrates, wo wie gesehen der Beistandspakt als eine Organisation für Europa, als ein europäisches Abkommen bezeichnet wurde, aber auch im Gegensatz zu seinem eigenen Verständnis der räumlichen Ausdehnung eines Beistandspaktes, wie er es im Zusammenhang mit dem Minimalplan am 18. Juni 1932 gegenüber den Franzosen erläutert hatte, sprach Beneš in der Generalkommission von einem Beistandspakt für den europäischen Kontinent (*pacte d'assistance mutuelle complet pour le continent européen*).<sup>710</sup> Meinte der Redner mit dieser Bezeichnung ganz Europa einschliesslich Grossbritanniens oder doch nur Kontinentaleuropa ohne die Britischen Inseln? Verstand Beneš den Beistandspakt Anfang Februar 1933 mit oder ohne Grossbritannien? Während der Aussenminister in der Generalkommission auf diese Frage nicht einging, gibt ein kurzer Rückblick der Entwicklung seit November 1932 eine Antwort.

---

<sup>708</sup> Ebd.

<sup>709</sup> Ebd.

<sup>710</sup> Ebd.

### 3.5.4 Das Schicksal der tschechoslowakisch-französischen Pläne

Über die Realisierungschancen des Herriot-Plans konnte sich Beneš ein erstes Bild anlässlich seiner Reise nach Grossbritannien machen, welche er unmittelbar nach seinem Pariser Aufenthalt Mitte November 1932 antrat. Aus dem Gespräch mit dem britischen Premierminister MacDonald vom 12. November 1932 gewann Beneš den Eindruck, dass die Briten zwar für den Konsultativplan zu haben wären, man von ihnen mit Blick auf einen europäischen Sicherheitspakt hingegen nichts verlangen könne.<sup>711</sup> Dies bestätigte wenige Tage später der britische Aussenminister John Simon, als er im Büro der Abrüstungskonferenz am 17. November 1932 den Grossteil des französischen Plans verwarf.<sup>712</sup> Am 30. Januar 1933 machte die britische Delegation schliesslich gegenüber allen Staaten der Abrüstungskonferenz klar, dass sich Grossbritannien am europäischen Sicherheitspakt nicht beteiligen werde. So hiess es im britischen Vorschlag für das weitere Vorgehen der Konferenz, die *europäischen* Staaten sollten eine simple Erklärung abgeben, Streitigkeiten nicht durch Gewalt zu lösen, während die Prüfung der Realisierbarkeit weiter gehender Vereinbarungen betreffend kollektive Sicherheit den *kontinentaleuropäischen* Staaten vorbehalten bleiben sollte.<sup>713</sup> London war nicht bereit, über die Völkerbundsatzung und Locarno hinaus neue Sicherheitsverpflichtungen auf dem Kontinent einzugehen.<sup>714</sup>

Angesichts der britischen Haltung konnte Beneš in der Generalkommission am 3. Februar 1933 mit dem Begriff des europäischen Kontinents nur Kontinentaleuropa ohne Grossbritannien gemeint haben. Doch auch mit Blick auf diese engere, kontinentaleuropäische Version eines Beistandspaktes gestand der tschechoslowakische Aussenminister ein, dass deren Umsetzung „momentan“ unmöglich sei.<sup>715</sup> Der erfahrene Diplomat hatte derart offene Worte freilich nicht ohne Grund gewählt. Nachdem sich in der Generalkommission unmittelbar vor Beneš die Vertreter Deutschlands und Italiens ablehnend gegenüber einem europäischen Beistandspakt geäussert hatten,<sup>716</sup> zeigte sich am Ende der Debatte zum Herriot-Plan, dass dieser als Ganzes lediglich von Frankreich, den Staaten der Kleinen Entente und Griechenland unterstützt wird.<sup>717</sup> Beneš ging in seiner Rede in der Generalkommission vom 3. Februar 1933 aber nicht nur vom Scheitern eines

---

<sup>711</sup> Vgl. AÜTGM, EB I, kart. 97, R 112b: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit MacDonald am 12.11.1932 in Chequers.

<sup>712</sup> Vgl. Kitching, Britain, S. 102.

<sup>713</sup> LND Conf.D.154. Draft Proposals by the United Kingdom Delegation, Genf, 30.1.1933. Vgl. Kitching, Britain, S. 110f.

<sup>714</sup> Vgl. Northedge, The League of Nations, S. 128.

<sup>715</sup> Société des Nations: Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, Série B: Procès-verbal de la Commission générale, Vol. II, Genève 1933, S. 225.

<sup>716</sup> Vgl. ebd., S. 217-222.

<sup>717</sup> Vgl. Vaïsse, Sécurité, S. 379f.; Vaïsse, La Société des Nations, S. 255f.

Beistandspaktes in der Konzeption des Herriot-Plans aus, sondern hatte auch bereits eine Alternative präsent, welche besser als der Herriot-Plan die damalige Situation, namentlich die britische Haltung, berücksichtigen sollte: ein für alle Staaten Europas offenes „System“ freiwilligen gegenseitigen Beistands nach Vorbild des im CAS ausgearbeiteten Projekts.<sup>718</sup> Es war somit ein Beistandspakt im Sinne seines Minimalplans, den Beneš erneut ins Spiel brachte.

Obwohl an eine ganzheitliche Umsetzung des konstruktiven Plans nicht zu denken war, verblieben die einzelnen Elemente des Plans einschliesslich der Sicherheitsfrage immerhin auf der Traktandenliste der Konferenz.<sup>719</sup> Während sich die Generalkommission mit den Bestimmungen zur Abrüstung befassen sollte, wurden die Kapitel zur Sicherheit an die Politische Kommission delegiert, in der ebenfalls alle Teilnehmerstaaten vertreten waren.<sup>720</sup> Damit eröffnete sich der ČSR und deren Verbündeten eine Möglichkeit, zumindest Benešs Rückzugsplan, wie er ihn in der Generalkommission am 3. Februar 1933 vorgestellt hatte, zu realisieren zu versuchen. Als Anfang März 1933 die sicherheitspolitischen Aspekte des Herriot-Plans in der Politischen Kommission zur Sprache kamen, nahm am 4. März der tschechoslowakische Vertreter Rudolf Künzl-Jizerský tatsächlich die Position ein, dass ein „Pakt gegenseitigen Beistands, wenigstens für Europa“ als Voraussetzung für Abrüstung unabdingbar sei.<sup>721</sup> Zusammen mit den Partnern der Kleinen Entente sowie dem griechischen und finnischen Delegierten unterbreitete Künzl-Jizerský einen entsprechenden Resolutionsvorschlag, worin die Bedeutung eines „European pact of mutual assistance based on the proposals of the Committee on Arbitration and Security“ für die Sicherheit der europäischen Staaten bekräftigt und die Kommission aufgefordert wurde, ein kleineres Komitee zu bilden, welches einen entsprechenden Vertragsentwurf erstellen sollte.<sup>722</sup>

Auch wenn Künzl-Jizerský von *Europa* und der Resolutionstext von einem *europäischen* Beistandspakt sprachen, es den Anschein haben könnte, als ob auch Grossbritannien angesprochen sei, war dies nicht der Fall. So ging Künzl-Jizerský in seiner Rede vom 4. März davon aus, dass Grossbritannien einem Beistandspakt fernbleiben werde, und forderte lediglich, einen Versuch zu unternehmen, „etwas zu erreichen, indem

---

<sup>718</sup> Société des Nations: Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, Série B: Procès-verbal de la Commission générale, Vol. II, Genève 1933, S. 226.

<sup>719</sup> Vgl. Vaïsse, Sécurité, S. 380.

<sup>720</sup> Vgl. League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission, S. 5f.; Vaïsse, Sécurité, S. 378.

<sup>721</sup> League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission, S. 36f.

<sup>722</sup> LND Conf.D./C.P.13.: Draft Resolution submitted by the Delegations of Greece, Yugoslavia, Roumania, Czechoslovakia and Finland, 4.3.1933, in: League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission, S. 61.

man mit einem begrenzten regionalen Pakt beginne, welcher nur in einer Region oder für eine bestimmte Zahl Staaten zur Anwendung käme.“<sup>723</sup> Dass die ČSR und ihre vier Mitstreiter nicht mit einer Beteiligung Grossbritanniens rechneten, zeigte sich noch deutlicher drei Tage später, als der Resolutionsentwurf in der Politischen Kommission zur Diskussion kam. So bestätigte der griechische Delegierte Politis im Namen der Initiatoren der Resolution die Interpretation seines britischen Kollegen, wonach sich die Resolution nur auf Kontinentaleuropa beziehe und Grossbritannien auslasse.<sup>724</sup> Folgerichtig sprach Politis nur noch von einem Pakt „zwischen den kontinentalen Staaten“.<sup>725</sup> Um jegliche Missverständnisse auszuräumen, wurde im Text der Resolution der „European pact of mutual assistance“ in „European continental pact of mutual assistance“ umgetauft. Mit dieser kleinen, aber entscheidenden Änderung wurde die Resolution in der Politischen Kommission am 7. März von einer Mehrheit der Delegierten einschliesslich des britischen Vertreters angenommen.<sup>726</sup>

Dem Komitee, welches in Ausführung der Resolution der Politischen Kommission vom 7. März eingesetzt wurde und den Namen Komitee für Sicherheitsfragen erhielt (*Comité pour les questions de sécurité / Committee on Security Questions*),<sup>727</sup> gelang es tatsächlich, in neun Sitzungen Mitte Mai 1933<sup>728</sup> einen Entwurf eines Europäischen<sup>729</sup> Sicherheitspaktes (*Pacte européen de sécurité*) zu erstellen. Dieser umfasste zwei Kapitel und sollte als Anhang in eine künftige Abrüstungskonvention integriert werden.<sup>730</sup> In Kapitel I versprachen die Signatarstaaten, in den Beziehungen untereinander auf Gewaltmittel (*recours à la force*) zu verzichten, womit der Europäische Sicherheitspakt über das Verbot des Rückgriffs auf Krieg (*recours à la guerre*) des Briand-Kellogg-Paktes von 1928 hinausging.<sup>731</sup> Kapitel II befasste sich mit dem Vorgehen im Falle eines Verstosses gegen das Gewaltverbot, wobei das Sicherheitskomitee auf einen Entwurf zur Definition der Aggression zurückgriff, den die sowjetische Delegation als Ergänzung und Präzisierung von Art. 16 der Satzung am 6. Februar 1933 der Generalkommission der

<sup>723</sup> League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission, S. 37.

<sup>724</sup> Ebd., S. 41f.

<sup>725</sup> Ebd., S. 44.

<sup>726</sup> League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission, S. 45. Vgl. Vaïsse, *Sécurité*, S. 382.

<sup>727</sup> Vgl. League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission, S. 56.

<sup>728</sup> Vgl. die Sitzungsprotokolle unter LND Conf.D./C.P./C.R.S./P.V.1 bis Conf.D./C.P./C.R.S./P.V.9.

<sup>729</sup> Angesichts der vorangehenden Ausführungen erübrigt sich hier eine Diskussion über das Verständnis des Begriffs „europäisch“ und die geographische Ausrichtung des Paktes.

<sup>730</sup> LND Conf.D./C.G.108. Rapport du Comité pour les questions de sécurité, 24.5.1933, Annexe IV.: *Projet de Convention soumis par la délégation du Royaume-Uni. Article 6 (et annexe)*, S. 7-9.

<sup>731</sup> Ebd., S. 7.

Abrüstungskonferenz unterbreitet hatte.<sup>732</sup> Entsprechend dem sowjetischen Entwurf nannte Art. 6 des Europäischen Sicherheitspaktes vier Aktionen, die künftig als Rückgriff auf Krieg im Sinne von Satzungsartikel 16 zu betrachten wären: Kriegserklärung; Invasion des Territoriums eines anderen Staates; Angriff auf das Territorium oder die Streitkräfte eines anderen Staates; Unterstützung von bewaffneten Gruppen, welche vom Territorium eines Staates aus auf das Territorium eines anderen Staates eindringen würden.<sup>733</sup> In all diesen Fällen müsste der Völkerbundrat gemäss Art. 16 Abs. 2 der Satzung handeln, d.h. militärische Massnahmen empfehlen, die Signatarstaaten des Sicherheitspaktes wiederum wären verpflichtet, die vom Rat empfohlenen Massnahmen durchzuführen.<sup>734</sup>

Indem er militärische Sanktionen nach Art. 16 Abs. 2 der Satzung für obligatorisch erklärte, entsprach der Entwurf des Europäischen Sicherheitspaktes einem Kernanliegen der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik. Zudem hätte der Völkerbundrat nicht nur bei einem klassischen Krieg im Sinne von Art. 16 der Satzung Massnahmen zu empfehlen und müssten die Signatarstaaten dieser Empfehlung nachkommen, sondern in allen in Art. 6 genannten Fällen. Die Präzisierung und Stärkung der kollektiven Sicherheit, welche der Sicherheitspakt auf den ersten Blick brachte, war jedoch in mehrfacher Hinsicht relativiert: Erstens galt für Beschlüsse des Rates weiterhin die Einstimmigkeitsregel, waren folglich die Signatarstaaten nur dann verpflichtet, einer Empfehlung des Rates gemäss Art. 16 Abs. 2 nachzukommen, wenn diese einstimmig beschlossen wurde. Zweitens waren die Signatarstaaten lediglich gegenüber Vertragspartnern einer bestimmten Region zu sofortigem Beistand verpflichtet und dies zudem nur in einem festgelegten Umfang. Dass beide Kriterien – die regionale Eingrenzung und der Umfang des Beistands – erst in nachfolgenden Verhandlungen konkretisiert werden sollten, war ein schwerwiegender Unsicherheitsfaktor und minderte den Wert des gesamten Projektes.<sup>735</sup> Schliesslich stand es den Staaten frei, ob sie Kapitel II des Sicherheitspaktes überhaupt beitreten oder sich mit Kapitel I begnügen.

Wie gross der Einfluss der ČSR auf die Entstehung des Entwurfs des Europäischen Sicherheitspaktes war und wie dieser von tschechoslowakischer Seite beurteilt wurde, verraten die konsultierten Quellen nicht direkt. Im Sicherheitskomitee war von den Staaten der Kleinen Entente nur Jugoslawien vertreten,<sup>736</sup> dessen Delegierte jedoch ergriffen in den

---

<sup>732</sup> Siehe LND Conf.D./C.G./P.V.38; League of Nations: The League from Year to Year, 1933, S. 48f.; Plettenberg, Die Sowjetunion, S. 49.

<sup>733</sup> LND Conf.D./C.G.108. Rapport du Comité pour les questions de sécurité, 24.5.1933, Annexe IV.: Projet de Convention soumis par la délégation du Royaume-Uni. Article 6 (et annexe), S. 8.

<sup>734</sup> Ebd.

<sup>735</sup> Ebd.

<sup>736</sup> Vgl. League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission, S. 45f.



Sitzungen des Komitees nur selten das Wort und wenn, dann ausschliesslich in eigenem Namen.<sup>737</sup> Eine zumindest indirekte Antwort auf die Frage nach der Haltung Prags gegenüber dem Entwurf des Europäischen Sicherheitspaktes erlaubt hingegen die Stellungnahme des rumänischen Delegierten Ion Mihalache in der Generalkommission am 30. Mai,<sup>738</sup> wo die Arbeit des Sicherheitskomitees zur Diskussion kam. Da Mihalache im Namen der Kleinen sprach, ist anzunehmen, dass er seine Rede mit den Bündnispartnern abgestimmt hatte, sich auch diese mit den Worten des rumänischen Kollegen identifizierten.

Positiv hob Mihalache zwei Elemente des Europäischen Sicherheitspaktes hervor: Erstens den Mechanismus der Definition des Aggressors, dessen Fehlen in der Vergangenheit einem effektiven Beistand im Wege gestanden habe. Zweitens die Bestimmungen betreffend Sanktionen bzw. Beistand, welche die bis dato fakultativen militärischen Massnahmen gemäss Art. 16 Abs. 2 der Satzung obligatorisch machten. Auf der anderen Seite beklagte der rumänische Vertreter, dass das Sicherheitskomitee den Europäischen Pakt „sehr elastisch“ gemacht habe, indem es den Signatarstaaten freigestellt war, Art und Ausmass des Beistands nach eigenem Gutdünken zu bestimmen. Die Kleine Entente erachtete es zwar als wünschenswert, wenn dank dieser Elastizität und Flexibilität eine genügende Zahl Staaten dem Pakt beitreten würde, störte sich jedoch daran, dass die Effizienz des Paktes von der freien Entscheidung jedes einzelnen Teilnehmerstaates abhängig wäre. Die Staaten der Kleinen Entente hätten auf jeden Fall eine mutigere Lösung bevorzugt, konkret einen Vertrag mit einer generellen Beistandsverpflichtung, gab Mihalache offen zu. Dementsprechend nüchtern fiel die Bilanz der Kleinen Entente in Bezug auf den Entwurf des Europäischen Sicherheitspaktes aus: Die drei Staaten betrachteten den Pakt zwar als „den ersten Schritt in die richtige Richtung hin zu Sicherheit“, akzeptierten die „generellen Prinzipien, auf welchen der Pakt basierte“, erachteten es langfristig aber als unerlässlich, weitere Schritte im Bereich der internationalen Organisation von Frieden und Sicherheit zu unternehmen und den Pakt räumlich auszudehnen.<sup>739</sup> Auch wenn der rumänische Delegierte seine Worte vorsichtig wählte, ist die Enttäuschung über das Resultat der Arbeit des Sicherheitskomitees nicht zu übersehen.

Am Ende sollte nicht einmal der von Mihalache beschworene erste Schritt hin zu mehr Sicherheit in Form eines kontinentaleuropäischen Sicherheitspaktes gelingen. Da sich in

---

<sup>737</sup> Vgl. die Sitzungsprotokolle unter LND Conf.D./C.P./C.R.S./P.V.1 bis Conf.D./C.P./C.R.S./P.V.9.

<sup>738</sup> League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series B: Minutes of The General Commission, Vol. II: December 14th, 1932 - June 29th, 1933, Geneva 1933, S. 561.

<sup>739</sup> Ebd.

der Generalkommission zeigte, dass die Vorschläge des Sicherheitskomitees keine der Delegationen überzeugen, wurde das Projekt an das Sicherheitskomitee zur zweiten Lesung zurückgeschickt. Zu einer solchen kam es jedoch nicht mehr. Während im Sommer 1933 die Arbeiten in Genf wegen der in London tagenden Weltwirtschaftskonferenz ruhten, verschärfte sich der deutsch-französische Gegensatz in der Abrüstungsfrage. Am 14. Oktober 1933, neun Monate nach Hitlers Machtantritt, verliess Deutschland mit der Begründung, die anderen Mächte hätten ihm die militärische Gleichberechtigung verweigert, nicht nur die Abrüstungskonferenz, sondern gab auch seinen Austritt aus dem Völkerbund bekannt.<sup>740</sup> Den diplomatischen Bemühungen, die Deutschen nach Genf zurückzuholen, war kein Erfolg beschieden. Als die Generalkommission Ende Mai 1934 nach einem Unterbruch von beinahe einem Jahr erneut zusammenkam, standen die Staatenvertreter vor einem Scherbenhaufen. Am 11. Juni 1934 vertagte sich die Generalkommission und damit die Abrüstungskonferenz *sine die* – sie sollte nicht mehr zusammenkommen.<sup>741</sup>

Nicht besser als dem Plan eines (kontinental)europäischen Beistandspaktes erging es dem Projekt eines globalen Konsultativpaktes. Zwar wurde die Idee, im Falle einer Bedrohung oder Verletzung des Briand-Kellogg-Paktes zusammenzukommen und sich über das weitere Vorgehen zu verständigen, von den Briten in deren Entwurf einer Abrüstungskonvention vom 16. März 1933 aufgenommen,<sup>742</sup> gaben zudem die Amerikaner ihre Bereitschaft zu erkennen, sich an derartigen Konsultationen zu beteiligen und Aktionen der Völkerbundmitglieder gegen einen Aggressor nicht zu unterwandern.<sup>743</sup> Diese hoffnungsvollen Ansätze wurden jedoch durch die weitere Entwicklung der Konferenz zunichte gemacht. Abgesehen davon, dass sich die britische Version des Konsultativpaktes wesentlich schwächer und weniger effizient gestaltete als diejenige in Benešs Maximalplan und im Herriot-Plan,<sup>744</sup> fiel das ganze Projekt zusammen mit dem britischen Konventionsentwurf.

Von den zahlreichen Ideen und Vorschlägen, welche im Bereich der Sicherheitsfrage an der Abrüstungskonferenz entwickelt und eingebracht wurden, konnte am Ende lediglich ein Element realisiert werden, und dies zudem in einem räumlich äusserst begrenzten Rahmen: Anfang Juli 1933 unterzeichnete die Sowjetunion an der Londoner

---

<sup>740</sup> Vgl. Walters, A History, S. 548-550; Northedge, The League of Nations, S. 133.

<sup>741</sup> Vgl. Walters, A History, S. 550-555; Steiner, The Triumph, S. 55.

<sup>742</sup> LND Conf.D.157. Draft Convention submitted by the United Kingdom Delegation, 16.3.1933, S. 2.

<sup>743</sup> So v.a. in der Erklärung des amerikanischen Delegierten an der Abrüstungskonferenz Norman Davis in der Generalkommission am 22.5.1933. Vgl. Kitching, Britain, S. 151; Walters, A History, S. 546; Vaisse, Sécurité, S. 417f.

<sup>744</sup> Vgl. Kitching, Britain, S. 133; Vaisse, Sécurité, S. 397.

Wirtschaftskonferenz mit acht ihrer westlichen und südlichen Nachbarstaaten sowie mit der ČSR und Jugoslawien insgesamt drei Konventionen zur Bestimmung des Aggressors<sup>745</sup> im Sinne von Art. 6 des Entwurfs des Europäischen Sicherheitspaktes. Dies war aber nur ein schwacher Trost für die anderen vergebenen Chancen.

### 3.5.5 Fazit

Das vorliegende Kapitel hat gezeigt, wie Aussenminister Beneš in enger Kooperation mit dem französischen Partner bemüht war, den Grossanlass der Genfer Abrüstungskonferenz dazu zu nutzen, die internationale Friedensarchitektur zu verbessern und mehr Sicherheit zu schaffen. Dies sollte nach den Vorstellungen des Aussenministers auf zwei Wegen geschehen: Erstens durch eine Stärkung des Völkerbundes in dessen Funktion als Organisation der kollektiven Sicherheit; zweitens durch Ergänzung des Völkerbundes und von dessen Satzung durch neue Instrumente.

Dem ersten Ansatz entsprach die Forderung, die Weltorganisation mit militärischen Mitteln auszustatten und so die praktische Ausführung von Art. 16 der Satzung effizienter und effektiver zu machen, wie sie im Tardieu-Plan enthalten war. Jedoch bestätigte sich bereits nach wenigen Wochen, dass man auf dem Weg über den Völkerbund nicht weit gelangen könne. Dies war neben der ablehnenden Haltung Grossbritanniens auch dem Umstand geschuldet, dass sich unter den Teilnehmern der Abrüstungskonferenz Staaten befanden, welche nicht Mitglieder des Völkerbundes waren, so insbesondere die USA und die Sowjetunion.

Es muss mit diesen beiden Faktoren erklärt werden, weshalb die ČSR zunächst erstaunlich zurückhaltend auf den Tardieu-Plan reagierte, später Beneš in seinen eigenen Plänen dem Völkerbund nur eine Nebenrolle einräumte. Vielmehr setzte der tschechoslowakische Aussenminister bereits ab März 1932 auf die andere Strategie. Die Rechtsinstrumente, welche Beneš in seinem Minimal- und Maximalplan entwarf und die am Ende in den französischen konstruktiven Plan einflossen, sollten zwar die Satzung ergänzen, die Tätigkeit des Völkerbundes im Bereich von Friedenswahrung und kollektiver Sicherheit erleichtern, ansonsten jedoch ausserhalb der Weltorganisation stehen und unabhängig von dieser funktionieren.

---

<sup>745</sup> Vgl. Société des Nations: Petit manuel, S. 167; Reichert, Das Scheitern, S. 110; Ort, Česká zahraniční politika, S. 97; AMZV, sekce II, kart. 773: Brief MZV an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 12.7.1933.

Während das von der Mitgliedschaft im Völkerbund unabhängige Format der Abrüstungskonferenz eine aktive Rolle des Völkerbundes in den Sicherheitsprojekten ausschloss, eröffnete dasselbe Format eine Chance, die in den vorangehenden Auseinandersetzungen mit der Sicherheitsfrage im Völkerbund nicht bestanden hatte: auch Nicht-Mitglieder des Völkerbundes in die sicherheitspolitischen Überlegungen einzubeziehen und in die Pläne einzubinden bzw. einzubinden zu suchen. Auch wenn die Quellen keine direkten Antworten geben, deuten sie zumindest darauf hin, dass Beneš hierbei gleich den Franzosen die USA im Visier hatte. Diese sollten im Rahmen eines universalen Konsultativpaktes dazu gebracht werden, sich an ökonomischen, auf der Basis von Art. 16 der Völkerbundsatzung angewandten Sanktionen aktiv zu beteiligen oder zumindest diese nicht zu unterlaufen, was wiederum eine sanktionsfreundliche bzw. -freundlichere Politik der Völkerbundmitglieder gefördert hätte. Betreffend diesen Nebeneffekt dachten die Franzosen in erster Linie an Grossbritannien.

Durch den Blick über den Ärmelkanal muss auch Benešs zweites Sicherheitsprojekt von 1932, der europäische oder regionale Beistandspakt, motiviert gewesen sein. So scheint Beneš anfangs versucht oder zumindest gehofft zu haben, doch noch sein langjähriges Ziel zu erreichen und die Briten im Rahmen eines kollektiven Vertrags für robuste Sicherheitsgarantien auf dem gesamten europäischen Kontinent zu gewinnen, namentlich auch gegenüber den östlichen Nachbarn Deutschlands. Spätestens im November 1932 jedoch war sich Beneš definitiv im Klaren darüber, dass ein solches Ansinnen ohne Chancen auf Realisierung sei. Neben der allgemeinen Entwicklung der Abrüstungskonferenz erklärt allenfalls auch die negative Haltung Grossbritanniens gegenüber jeglicher Ausweitung von dessen internationalen Verpflichtungen, weshalb nach dem ersten Jahr der Konferenz keine weiteren Vorstösse Benešs in der Sicherheitsfrage verzeichnet sind.

Paul E. Zinner vertritt die Ansicht, Benešs Verhalten an der Abrüstungskonferenz sei durch die Bemühungen bestimmt gewesen, zwischen den divergierenden Positionen und Interessen der Teilnehmerstaaten, insbesondere der Grossmächte, zu vermitteln und einen Kompromiss zu finden.<sup>746</sup> Auch der amerikanische Historiker Gregory Campbell betont, dass Beneš an der Abrüstungskonferenz stets versucht habe, zu Übereinkommen zu gelangen, welche allgemeine Unterstützung finden, ergänzt aber, der Aussenminister habe gleichzeitig darauf geachtet, dass diese Übereinkommen den Sicherheitsinteressen von Frankreich und dessen Verbündeten – also auch den tschechoslowakischen –

---

<sup>746</sup> Vgl. Zinner, Czechoslovakia, S. 120.

entsprechen.<sup>747</sup> Ruft man sich in Erinnerung, wie Beneš an der Abrüstungskonferenz in der Sicherheitsfrage vorgegangen ist, kann man beiden Autoren Recht geben. Vor allem Benešs Maximalplan, die darin entworfenen Instrumente sowie das dem Plan zugrunde liegende Prinzip der abgestuften Sicherheit belegen, dass der Aussenminister bemüht war, den Interessen und Bedürfnissen so vieler Staaten wie möglich, namentlich der Grossmächte, gerecht zu werden, gleichzeitig jedoch die eigenen sicherheitspolitischen Ziele zu verfolgen. Die Parallelen zwischen Benešs Verhalten an der Genfer Abrüstungskonferenz und dem Vorgehen an der fünften Völkerbundversammlung sind unverkennbar. Diese zeigen sich auch im Umstand, dass in beiden Fällen Benešs Pläne zur Grundlage für einen umfassenderen Plan wurden, 1924 zum Genfer Protokoll, 1932 zum französischen konstruktiven Plan – und dass am Ende beide Unterfangen scheiterten.

Als sich die Generalkommission am 11. Juni 1934 vertagte, hatte man sowohl im Bereich der Abrüstung als auch auf dem Feld der Sicherheit nichts vorzuweisen. Obschon die Abrüstungskonferenz nie formell für beendet erklärt wurde, kam die Vertagung de facto einem Schlussakt der Konferenz gleich.<sup>748</sup> Mit der Genfer Abrüstungskonferenz endeten die Abrüstungsbemühungen des Völkerbundes, damit schliesslich auch die theoretischen Auseinandersetzung mit der Sicherheitsproblematik im Völkerbund.<sup>749</sup> In den folgenden Jahren bestimmte die Sicherheitsfrage die Tagesordnung der Weltorganisation nicht mehr auf eine theoretische Weise, sondern vielmehr auf eine praktische, nämlich aus Anlass konkreter Krisen und Konflikte in Europa und der Welt.

---

<sup>747</sup> Campbell, *Confrontation*, S. 244.

<sup>748</sup> Vgl. Carr, *International Relations*, S. 188f.; Vaïsse, *La Société des Nations*, S. 258; Walters, *A History*, S. 555.

<sup>749</sup> Vgl. Steiner, *The Lights*, S. 572f.; Webster, *The League of Nations*, S. 117; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 120.

### 3.6 Der Völkerbund und die Bündnisse der Tschechoslowakei

Die bisherigen Kapitel dieses Teils der Arbeit machten deutlich, dass bei der Politik der ČSR im Völkerbund nur selten der Völkerbund selber im Fokus und Interesse der aussen- und sicherheitspolitischen Akteure der ČSR stand. Während die Weltorganisation der tschechoslowakischen Diplomatie als Arena diente, spielte der Völkerbund als Instrument der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik nur eine Nebenrolle. Im Mittelpunkt des Interesses der tschechoslowakischen Aussen- und Sicherheitspolitiker stand vielmehr das andere Instrument der Sicherheitspolitik und Sicherheit – bilaterale und regionale Verträge.

Zum Abschluss dieses Teils der Arbeit gilt es, unabhängig von der Behandlung der Sicherheitsfrage in Genf die Beziehung zwischen dem Völkerbund auf der einen Seite, den Bündnissen und der Bündnispolitik der ČSR auf der anderen genauer unter die Lupe zu nehmen. Dies drängt sich nur schon deshalb auf, da alle politischen Verträge, welche die Erste Tschechoslowakische Republik im Laufe ihrer Geschichte einging, in irgendeiner Form auf den Völkerbund und dessen Satzung Bezug nahmen. Während dies bei den Bündnissen mit Jugoslawien und Rumänien von 1920/21 und beim französisch-tschechoslowakischen Allianz- und Freundschaftsvertrag vom 25. Januar 1924 in der Präambel geschah und eher von symbolischem Wert war,<sup>750</sup> stand die Satzung beim Garantievertrag mit Frankreich vom 16. Oktober 1925 sowie beim Beistandsvertrag mit der Sowjetunion vom 16. Mai 1935 im Zentrum der entscheidenden Bestimmungen. Dasselbe lässt sich schliesslich auch für Benešs Entwurf eines Einheitspaktes der Kleinen Entente vom Herbst 1936 festhalten. Wie genau und wieso nahmen die drei letztgenannten Dokumente auf die Satzung Bezug, welche Bedeutung hatte diese Bezugnahme auf die Satzung, die Satzung selber und damit letztlich der Völkerbund für die Bündnisse und die Bündnispolitik der ČSR? Während diese Seite der Beziehung zwischen dem Völkerbund und den Partialverträgen im Vordergrund steht, wird abschliessend auch die andere Seite derselben Münze beleuchtet: die Bedeutung der tschechoslowakischen Sicherheitspakete für den Völkerbund. Das Verständnis, welches die Akteure von der Beziehung zwischen den beiden Sicherheitsinstrumenten hatten, soll nicht zuletzt Auskunft geben über die

---

<sup>750</sup> So begann die Allianz zwischen der ČSR und Jugoslawien vom 14.8.1920 bzw. jene zwischen der ČSR und Rumänien vom 23.4.1921 jeweils mit den Worten „Fermement résolu de maintenir la Paix acquise au prix de tant de sacrifices et prévue par le Pacte de la Société des Nations [...]“. DČZP 1920/21, Bd. 1, Nr. 82, S. 161 sowie Nr. 445, S. 644. In der Präambel zum französisch-tschechoslowakischen Vertrag vom 25.1.1924 findet sich eine ähnliche Formel: „[...] fermement attachés au principe des engagements internationaux confirmé solennellement par le Pacte de la Société des Nations, [...]“. Zit. nach Hartmann, Ein Aspekt, S. 83.

Beurteilung des sicherheitspolitischen Wertes der Weltorganisation durch diese Akteure und des Stellenwertes Genfs innerhalb der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik – auch und vor allem im Vergleich mit den Partialverträgen.

### 3.6.1 Beistandspakte als „Ausführungsgesetze“ der Völkerbundsatzung

Der Vertrag über gegenseitige Garantie, welchen Aussenminister Beneš mit seinem französischen Amtskollegen Aristide Briand am 16. Oktober 1925 in Locarno unterzeichnete,<sup>751</sup> zählt zwar formell nicht zu den Locarnoverträgen,<sup>752</sup> war aber als Ergänzung zu diesen gedacht, indem er die Lücken von Locarno in Hinblick auf die ČSR schliessen sollte.<sup>753</sup> Der Vertrag über gegenseitigen Beistand zwischen der ČSR und der Sowjetunion vom 16. Mai 1935<sup>754</sup> wiederum bildete zusammen mit dem französisch-sowjetischen Beistandsvertrag vom 2. Mai 1935 den Torso des sogenannten Ostpaktes, eines vom französischen Aussenminister Louis Barthou und dessen sowjetischem Amtskollegen Maksim Litvinov 1934 initiierten und von Prag unterstützten multilateralen Vertragsprojekts, welches ein östliches Pendant zu Locarno schaffen sollte, jedoch am Widerstand Deutschlands und Polens scheiterte.<sup>755</sup> Entsprechend der Übereinkunft zwischen Beneš und Litvinov diente der Beistandsvertrag der Sowjetunion mit Frankreich demjenigen mit der ČSR als Vorbild, waren die beiden Verträge folglich in ihrem Wortlaut bis auf wenige formale Unterschiede identisch.<sup>756</sup>

Den Gegenstand sowohl des Garantievertrags von Oktober 1925 (Art. 1) als auch des Beistandspaktes von Mai 1935 (Art. 2 und 3) bildete der Fall einer nicht-provozierten militärischen Aggression Deutschlands gegen einen der Signatarstaaten, sei es indirekt, d.h. wenn die Bemühungen des Völkerbundes, die Streitfrage gemäss Satzungsartikel 15 zu lösen, scheitern würden, sei es direkt, ohne vorangehende Schlichtungsbemühungen

---

<sup>751</sup> Traité de garantie mutuelle entre la France et la Tchécoslovaquie, fait à Locarno, le 16 Octobre 1925, in: Société des Nations: Recueil des Traités, Bd. 54, 1926, Nr. 1298.

<sup>752</sup> Břach, Spojenecká smlouva, S. 16; Pfeil, Der Völkerbund, S. 91.

<sup>753</sup> Vgl. Břach, Locarno, S. 675-677; Kimmich, Germany, S. 67f.; Walters, A History, S. 286-288. Zur Genese des französisch-tschechoslowakischen Garantievertrags siehe ausführlich Břach, Spojenecká smlouva.

<sup>754</sup> Traité d'assistance mutuelle entre la République tchécoslovaque et l'Union des Républiques soviétiques socialistes, signé à Praha, le 16 mai 1935, in: Société des Nations: Recueil des Traités, Bd. 159, 1935, Nr. 3677.

<sup>755</sup> Zum Ostpaktprojekt siehe Moulis, Ke vzniku; Olivová, Československo-sovětská smlouva; Deák, Československo-sovětská spojenecká zmluva; Radice, The Eastern Pact; Boisdron, Le projet de Pacte oriental; Hochman, The Soviet Union, S. 40-51; Scott, Alliance, S. 169-189.

<sup>756</sup> Vgl. Moulis, Ke vzniku, S. 139; Deák, Československo-sovětská spojenecká zmluva, S. 460.

durch den Rat.<sup>757</sup> In beiden Fällen waren die Signatarstaaten verpflichtet, sich gegenseitig sofort Hilfe und Beistand zu leisten (*se prêter immédiatement aide et assistance*), entweder auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 7 der Satzung bei einer indirekten oder in Anwendung von Art. 16 (*agissant par application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations*) bei einer direkten Aggression. Dass im Beistandsvertrag mit der Sowjetunion neben Art. 16 auch Art. 17 genannt wurde, welcher die Anwendung der Bestimmungen von Art. 16 auf Nicht-Mitglieder des Völkerbundes vorsah, geschah mit Blick auf die Zeit nach dem 14. Oktober 1935, wenn nach Ablauf der zweijährigen Kündigungsfrist Deutschland formell nicht mehr Mitglied der Weltorganisation sein würde.<sup>758</sup>

Die Beziehung zwischen den beiden bilateralen Pakten der ČSR von 1925 und 1935 einerseits, dem universalen Völkerbund und dessen Satzung andererseits bestand somit in der Bezugnahme auf Art. 15, 16 und 17 der Satzung sowie im Umstand, dass der Beistand als Anwendung der genannten Satzungsartikel zu erfolgen hatte. Betreffend die am 16. Oktober 1925 in Locarno unterzeichneten Verträge wies Beneš wiederholt darauf hin, dass diese im Grunde genommen die bestehenden Prinzipien und Artikel der Satzung ausführten.<sup>759</sup> In die gleiche Richtung wie sein Vorgesetzter ging Arnošt Heidrich, als er gegenüber Journalisten die Beziehung zwischen der Völkerbundsatzung und den Locarnoverträgen einschliesslich des tschechoslowakisch-französischen Garantievertrags mit dem Verhältnis zwischen einem Gesetz und den dazugehörigen Ausführungsverordnungen verglich.<sup>760</sup> Die Absicht hinter den Verträgen von Locarno sah Heidrich darin, die allgemeinen und oft ungenauen Bestimmungen der Satzung zu präzisieren, die Verpflichtungen der Staaten genau festzuschreiben.<sup>761</sup> Angesichts des fast identischen Wortlauts der entscheidenden Passagen kommt es nicht überraschend, dass mit den Beistandspakten vom Mai 1935 dasselbe Ziel verfolgt wurde wie mit dem zehn Jahre zuvor abgeschlossen französisch-tschechoslowakischen Garantievertrag. Nachdem Beneš

---

<sup>757</sup> Im tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandspakt ist zwar von der Aggression seitens eines *beliebigen* europäischen Staates die Rede. Durch die Anbindung an den Vertrag zwischen Frankreich und der Sowjetunion war jedoch die Beistandspflicht de facto auf einen Angriff seitens Deutschlands begrenzt. Dies tat dem sicherheitspolitischen Wert des Beistandspaktes für die ČSR freilich keinen Abbruch. Siehe dazu AMZV, sekce II, kart. 741: Kommentar zum čs.-sowjet. Vertrag vom 16.5.1935, erstellt von Heidrich für den Ministerrat der ČSR, Prag, 27.5.1935, S. 3.

<sup>758</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 741: Kommentar zum čs.-sowjet. Vertrag vom 16.5.1935, erstellt von Heidrich für den Ministerrat der ČSR, Prag, 27.5.1935, S. 4.

<sup>759</sup> Vgl. Exposé Beneš im Ständigen Ausschuss der Abgeordnetenversammlung am 30.10.1925, in: Beneš, Boj o mír, S. 340-361, hier S. 344; AMZV, sekce II, kart. 856: Brief MZV an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 26.10.1925, S. 7; Beneš in der 1. Sitzung der 7. Völkerbundversammlung am 6.9.1926, Société des Nations: Actes de la Huitième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1927, S. 24.

<sup>760</sup> AMZV, KA, kart. 20: „Gentleman Agreement. Pakty, garancie a arbitráže“, Ausführungen eines čs. Journalisten, Locarno, 14.10.1925, S. 5.

<sup>761</sup> Ebd., S. 3.



bereits in Bezug auf das Ostpakt-Projekt der Völkerbundversammlung am 10. September 1934 versichert hatte, dieser werde auf der Völkerbundsatzung gründen und darauf abzielen, die Ausführung der Satzung zu erleichtern,<sup>762</sup> bezeichnete der Aussenminister ein Jahr später im Prager Parlament den tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandsvertrag vom 16. Mai 1935 als eine Ergänzung der Völkerbundsatzung und ein Verteidigungsinstrument im Rahmen der Satzung.<sup>763</sup> Nicht zuletzt die Präambel der beiden Beistandspakte vom Mai 1935 selber nannte als deren Zweck die Sicherstellung der präzisen und effizienten Anwendung der Satzungsbestimmungen betreffend nationale Sicherheit, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Signatarstaaten.

Während in den soeben zitierten Aussagen Beneš und Heidrich die Funktion und die Vorteile hervorhoben, welche die beiden Pakte für den Völkerbund hatten, wirkte die Beziehung zwischen der Weltorganisation und deren Satzung einerseits, den Bündnissen der ČSR andererseits auch in die andere Richtung. So fasste der österreichische Gesandte in Prag, Ferdinand Marek, Benešs Ausführungen zum Pakt vom Mai 1935 mit folgenden Worten zusammen: „Dadurch, dass die gegenseitige Hilfeleistung an den Völkerbundpakt gebunden wird, könne niemand dagegen etwas einwenden und er könne daher auch im konkreten tschechoslowakisch-russischen Fall die Rückfragen Deutschlands und Polens ruhig beantworten.“<sup>764</sup> Folgt man Mareks Bericht, bestand Sinn und Zweck der Bezugnahme auf die Völkerbundsatzung darin, den gegenseitigen Beistand als Anwendung der Völkerbundsatzung darzustellen, dadurch völkerrechtlich zu decken und gegen Kritik immun zu machen. Diese Funktion der Weltorganisation für die Allianz mit der Sowjetunion wird auch in Benešs Anweisung an das Prager Aussenministerium und die tschechoslowakischen Auslandsvertretungen vom 15. April 1935 ersichtlich, wonach es nötig sei zu betonen, die Abkommen Frankreichs und der ČSR mit der Sowjetunion seien im Rahmen der Satzung konzipiert und weder gegen Deutschland noch Polen gerichtet.<sup>765</sup> Benešs Instruktion war im Falle des Beistandspaktes vom Mai 1935 angesichts der negativen Reaktionen, welche dieses Abkommen in Berlin und Warschau hervorrief, nachvollziehbar und berechtigt.<sup>766</sup> Es ist aber nicht auszuschliessen, dass die Rücksichtnahme auf Drittstaaten auch bereits bei der Entstehung des französisch-

<sup>762</sup> Société des Nations: Actes de la Quinzième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1934, S. 29.

<sup>763</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenkammer und im Senat am 5.11.1935, in: SDPK, online unter <http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/008schuz/s008006.htm>.

<sup>764</sup> Bericht Marek an österr. Aussenminister Berger-Waldenegg, Prag, 4.6.1935, in: ADÖ, Bd. 10, Nr. 1536, S. 163-169, hier S. 166f.

<sup>765</sup> Telegramm Beneš an MZV und čs. Auslandsvertretungen, Genf, 15.4.1935, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 201, S. 231f., hier S. 231.

<sup>766</sup> Vgl. Dejmek, Československo, S. 54, 145; Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 607; Hoensch, Polen, S. 298; Pfaff, Die Sowjetunion, S. 81-84, 476f.

tschechoslowakischen Garantievertrags eine Rolle gespielt hatte. Jedenfalls hiess es in der Präambel, der Vertrag sei im Rahmen der Völkerbundsatzung abgeschlossen, und betonte Beneš wiederholt, die Verträge von Locarno seien im Geiste des Völkerbundes konzipiert und würden sich im Rahmen der Völkerbundsatzung bewegen.<sup>767</sup> Von einer Bezugnahme auf die Satzung, konkret Art. 16, erhoffte sich der tschechoslowakische Aussenminister 1935 und wohl auch 1925 eine ähnlich positive Wirkung, wie er sie sich von einer Integration der Teilverträge in einen generellen Vertrag im Falle des *Draft Treaty* oder des Genfer Protokolls erhofft hatte: die Bündnisse und den darin verankerten Beistand völkerrechtlich zu legitimieren und zumindest juristisch unangreifbar zu machen.

Obschon der Bezugnahme auf die Völkerbundsatzung der von Beneš gegenüber Marek erwähnte Nutzen nicht abzusprechen ist, barg die Nennung von Satzungsartikeln in bilateralen Bündnissen auch Risiken. Indem nämlich Art. 16 in die Bündnisse Eingang fand, wirkten der Inhalt dieses Artikels und die mit dem Inhalt verbundenen Fragen auf die Bündnisse zurück. So liess es der Wortlaut des besagten Artikels offen, wer über das Vorliegen eines rechtswidrigen Krieges und den Aggressor, damit über die Pflicht bzw. das Recht zu Sanktionen und den Adressaten der Sanktionen zu befinden habe, ob die Völkerbundmitglieder nach eigenem Wissen und Gewissen diese Fragen entscheiden und zu Massnahmen schreiten dürfen oder aber der Völkerbundrat die Situation vorgängig zu klären habe und die Staaten einen entsprechenden Beschluss des Rates abwarten müssen. Zwar hat sich die Völkerbundversammlung vor allem in den ersten Jahren des Bestehens des Völkerbundes wiederholt mit Art. 16 auseinandergesetzt, das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen lieferte jedoch keine eindeutigen und unumstrittenen Antworten auf die offenen Fragen.<sup>768</sup> Mit Blick auf die mit den Beistandspakten anvisierten militärischen Massnahmen sah Abs. 2 von Art. 16 für den Rat zumindest eine Mitwirkung vor, indem dieser angehalten war, den Staaten Empfehlungen hinsichtlich der benötigten Streitkräfte zu unterbreiten.

Während die Verträge vom Oktober 1925 und Mai 1935 zur Rolle des Völkerbundesrates bei der Anwendung des Beistands schweigen, geht auf diese Rolle zumindest Punkt I des Unterschriftenprotokolls zum Beistandspakt der ČSR mit der Sowjetunion ein.<sup>769</sup> Dabei ist zu beachten, dass analog dem Text des tschechoslowakisch-sowjetischen Vertrags auch

---

<sup>767</sup> So etwa AMZV, sekce II, kart. 856: Brief MZV an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 26.10.1925, S. 7; Exposé Beneš im Ständigen Ausschuss der Abgeordnetenkammer am 30.10.1925, in: Beneš, *Boj o mír*, S. 340-361, hier S. 344, 354f.

<sup>768</sup> Siehe dazu Schücking/Wehberg, *Die Satzung*, S. 618-626, 631f.

<sup>769</sup> *Traité d'assistance mutuelle entre la République tchécoslovaque et l'Union des Républiques soviétiques socialistes*, signé à Praha, le 16 mai 1935, in: *Société des Nations: Recueil des Traités*, Bd. 159, 1935, Nr. 3677, S. 360.

beim entsprechenden Unterschriftsprotokoll das französisch-sowjetische Unterschriftsprotokoll als Vorbild diente. Dessen Punkt I wiederum war Ausdruck des Kompromisses zwischen den Sowjets, die auf einen bedingungslosen und automatischen Beistand drängten, und dem neuen französischen Aussenminister Pierre Laval, welcher der von seinem Vorgänger in die Wege geleiteten Annäherung an Moskau mit Skepsis begegnete und einen sowjetischen Beistand an einen Beschluss des Völkerbundes gebunden sehen wollte.<sup>770</sup> Dementsprechend lesen sich die Bestimmungen in Punkt I der beiden Unterschriftsprotokolle zu den Verträgen vom Mai 1935. So ist zunächst festgehalten, dass Art. 3 des Vertrags jede Vertragspartei dazu verpflichtet, der anderen sofort beizustehen, „en se conformant immédiatement aux recommandations du Conseil de la Société des Nations, aussitôt qu’elles auront été énoncées en vertu de l’article 16 du Pacte.“ Im darauf folgenden Satz hingegen steht geschrieben, dass der Beistandspflicht auch dann entsprochen werden müsse, sollte der Rat keine Empfehlung geben oder zu keinem einstimmigen Beschluss gelangen. Die Mehrheit der Historikerinnen und Historikern, welche sich eingehender mit den Beistandsverträgen vom Mai 1935 befassen, vertritt die Meinung, dass die Beistandspflicht in den Verträgen Frankreichs und der ČSR mit der Sowjetunion zwingend an einen Ratsbeschluss geknüpft war.<sup>771</sup> Eine solche Auslegung trägt jedoch Punkt I des Unterschriftsprotokolls nur zu einem Teil Rechnung. Folgt man dem Wortlaut des Dokuments, muss man vielmehr zum Schluss kommen, dass einem Beistand eben *nicht zwingend* ein Beschluss des Völkerbundes vorangehen musste, die Hilfe bei einer Blockade des Rates auch ohne vorangehenden Ratsbeschluss zu erfolgen hätte. Was die Position der ČSR betrifft, hält mit Blick auf die Entstehungsphase der Verträge vom Mai 1935 die tschechische Historikerin Věra Olivová fest, dass Prag den sowjetischen Standpunkt unterstützt und den französischen Partner zur Gewährung eines automatischen Beistands ohne die Einschaltung des Völkerbundes gedrängt habe.<sup>772</sup>

Auch wenn keine Quellen vorliegen, welche die tschechoslowakische Position in der Frage der Rolle des Völkerbundes im Pakt mit der Sowjetunion beleuchten, zeigt Beneš

<sup>770</sup> Vgl. Olivová, Československo-sovětská smlouva, S. 482; Boisdron, Le projet de Pacte oriental, S. 27, 38-40; Duroselle, La décadence, S. 140f.; Adamthwaite, Grandeur, S. 197; Radice, The Eastern Pact, S. 53f., 62f.; Carley, The Soviet Perspective (Part 1), S. 204f.; Pfaff, Die Sowjetunion, S. 47-50, 52.

<sup>771</sup> So etwa Deák, Československo-sovětská smlouva, S. 460; Boisdron, Le projet de Pacte oriental, S. 40f.; Plettenberg, Die Sowjetunion, S. 132; Prazmowska, Eastern Europe, S. 58; Hauner, The Quest, S. 45; Pfaff, Die Sowjetunion, S. 54. Die gegenteilige Position findet sich bei Moulis, Ke vzniku, S. 139; Haigh u.a., Soviet Foreign Policy, S. 44; Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 134. Keine Zweifel hingegen bestehen betreffend die Anbindung der Beistandspflicht der Sowjetunion gegenüber der ČSR bzw. umgekehrt an das Verhalten Frankreichs. In Punkt II des Unterschriftsprotokolls zum tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandspakt hiess es unmissverständlich, dass die ČSR bzw. die Sowjetunion nur dann gegenüber dem anderen Signatarstaat zum Beistand verpflichtet sei, wenn auch Frankreich dem angegriffenen Staat Hilfe leistet – der ČSR in Ausführung des Garantievertrags vom 16.10.1925, der Sowjetunion in Ausführung des Beistandspaktes vom 2.5.1935.

<sup>772</sup> Olivová, Československo-sovětská smlouva, S. 494.

Haltung im Zusammenhang mit dem Garantievertrag von 1925, dass der Aussenminister den Beistand unabhängig von der Prozedur im Völkerbund haben wollte. So äusserte sich Beneš zu den Erwartungen und Anforderungen an einen Vertrag mit Frankreich sowie zur Beziehung zwischen diesem und dem Völkerbund in einem Brief an den Generalsekretär im französischen Aussenministerium Philippe Berthelot am 20. September 1925 wie folgt:

La garanatie française et la nôtre s'appliqueraient strictement dans le cadre du Pacte de la Société des Nations. Mais au lieu de laisser dans l'incertain et le vague certaines dispositions actuelles des articles du Pacte, nous nous donnons mutuellement d'avance l'assurance de l'aide et nous précisons dans quelle mesure et dans quel sens, de sorte que chacun saura ce que nos pays seront obligées de faire et ce qu'ils feront dans un cas d'agression déterminé; notre aide mutuelle ne serait même pas subordonnée à la déclaration du Conseil de la Société des Nations à savoir qui est l'agresseur [...].<sup>773</sup>

Nicht nur zeigen diese Worte erneut, dass der tschechoslowakische Aussenminister den primären Sinn und Zweck eines Garantiepaktes in der präzisen und verlässlichen Ausführung der Satzung sah, sie geben darüber hinaus auch Antwort darauf, welche Rolle der tschechoslowakische Aussenminister dem Völkerbundrat im Pakt mit Frankreich einzuräumen gedachte, nämlich keine. Eine entsprechende Position vertrat der tschechoslowakische Aussenminister mit seinen französischen Partnern auch an der Konferenz von Locarno. Während Deutschland den Völkerbundrat darüber befinden lassen wollte, ob eine Aggression und damit der Bündnisfall vorliege, forderten Frankreich und sein östlicher Verbündeter eine möglichst grosse Autonomie in dieser Frage.<sup>774</sup>

Wie bei den Pakten vom Mai 1935 sind die meisten Historiker der Meinung, dass in der Endfassung des französisch-tschechoslowakischen Garantievertrags der Beistand an die Prozedur vor dem Völkerbundrat, konkret die Bestimmung des Aggressors und die Empfehlung zu militärischen Massnahmen, gekoppelt gewesen sei, die Deutschen in Locarno somit ihren Standpunkt hätten durchsetzen können.<sup>775</sup> Dagegen interpretierte Beneš die Formel, sich gegenseitig sofort Hilfe und Beistand zu leisten, im Sinne einer automatischen Hilfe,<sup>776</sup> eines „déclenchement automatique“<sup>777</sup>, bei dem einzig Frankreich

---

<sup>773</sup> AÚTGM, EB I, kart. 129, R 220B/1: Brief Beneš an Berthelot, Genf, 20.9.1925.

<sup>774</sup> Vgl. Telegramm Beneš an MZV, Locarno, 8.10.1925, in: Korespondence T.G. Masaryk - Edvard Beneš, Nr. 256, S. 342f., hier S. 342; Telegramm Beneš an MZV und ausgewählte čs. Auslandsvertretungen, Locarno, 10.10.1925, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 88, S. 97f., hier S. 97; Břach, Locarno, S. 690; Břach, Spojenecká smlouva, S. 15; Spenz, Die diplomatische Vorgeschichte, S. 105f.

<sup>775</sup> Vgl. Spenz, Die diplomatische Vorgeschichte, S. 106; Northedge, The Troubled Giant, S. 267; Campbell, Confrontation, S. 153; Most, Grossbritannien, S. 106; Kitchen, Europe, S. 61; Břach, Spojenecká smlouva, S. 17. Dagegen Dejmek, Czechoslovak Foreign Policy, S. 126; Břach, Locarno, S. 689.

<sup>776</sup> Exposé Beneš im Ständigen Ausschuss der Abgeordnetenversammlung am 30.10.1925, in: Beneš, Boj o mír, S. 340-361, hier S. 351.

<sup>777</sup> Telegramm Beneš an MZV, Locarno, 13.10.1925, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 90, S. 100f., hier S. 100.

und die ČSR berufen wären zu entscheiden, ob es zu einer Verletzung der Satzung gekommen und der *casus foederis* eingetreten ist, sie also nicht verpflichtet wären, das Ergebnis irgendeines Verfahrens abzuwarten.<sup>778</sup> So war Beneš der Ansicht, es brauche für ein militärisches Einschreiten zugunsten des Opfers einer deutschen Aggression auch keinen vorgängigen Beschluss des Rates.<sup>779</sup> Damit aber rückte der Aussenminister von seiner Position ab, welche er ein Jahr zuvor an der fünften Völkerbundversammlung eingenommen hatte, wo in seiner Urfassung des Genfer Protokolls die Anwendung der in Partialverträgen verankerten militärischen Massnahmen nur mit Autorisierung des Rates vorgesehen war.

Im Zusammenhang mit dem Garantievertrag mit Frankreich zeigte sich deutlich, dass Benešs Politik nicht durch die Perspektive des Völkerbundes bestimmt war, sondern durch diejenige der einzelnen Mitgliedstaaten, konkret seines eigenen Landes. Dementsprechend interpretierte Beneš den Garantievertrag im Sinne der ČSR und nicht im Sinne des Völkerbundes. An einem umgehenden militärischen Beistand seitens Frankreichs interessiert, gedachte der tschechoslowakische Aussenminister nicht, die Anwendung eines solchen Beistands an Beschlüsse des Rates zu binden, weder an die Bestimmung des Aggressors noch an eine Empfehlung hinsichtlich militärischer Massnahmen. Vielmehr legte Beneš Wert darauf, dass der Verpflichtung zu militärischem Beistand sofort und ohne irgendwelche Prozeduren in Genf abzuwarten entsprochen würde.

Nimmt man Benešs Auslegung als Referenz, hätte die tschechoslowakische Diplomatie mit dem Garantievertrag von 1925 schliesslich auch eines ihrer wichtigsten Ziele zumindest in einem regional begrenzten, aus Sicht der tschechoslowakischen Sicherheit jedoch entscheidenden Rahmen erreicht: den in Abs. 2 von Art. 16 vorgesehenen fakultativen militärischen Beistand im Falle einer deutschen Aggression für Frankreich obligatorisch zu machen und dieses zu einem sofortigen, von Beschlüssen und Prozeduren in Völkerbundorganen unabhängigen Beistand an die ČSR zu verpflichten.<sup>780</sup> Angesichts der inhaltlichen Parallelen zwischen dem Garantievertrag vom 16. Oktober 1925 und dem Beistandspakt vom 16. Mai 1935 lassen sich diese Schlüsse auch im Hinblick auf letzteren und die Sowjetunion ziehen.

---

<sup>778</sup> AMZV, sekce II, kart. 856: Brief MZV an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 26.10.1925, S. 14.

<sup>779</sup> Telegramm Beneš an MZV, Locarno, 13.10.1925, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 90, S. 100f., hier S. 100; Telegramm Beneš an MZV, Locarno, 14.10.1925, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 91, S. 101-103, hier S. 101.

<sup>780</sup> Vgl. Exposé Beneš in den Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenversammlung und des Senats am 23.6.1925, in: Beneš, Boj o mír, S. 325-339, hier S. 331; AMZV, sekce II, kart. 856: Brief MZV an das Präsidium des Ministerrates der ČSR, 26.10.1925, S. 12; Exposé Beneš im Ständigen Ausschuss der Abgeordnetenversammlung am 30.10.1925, in: Beneš, Boj o mír, S. 340-361, hier S. 350f.

### **3.6.2 Die tschechoslowakischen Bündnisse und die Auslegung von Artikel 16 der Satzung anlässlich des Abessinienkonflikts 1935**

Das vorangehende Kapitel hat gezeigt, dass Beneš den Beistand gemäss französisch-tschechoslowakischem Garantievertrag von 1925 einerseits als Anwendung von Art. 16 der Völkerbundsatzung verstand und ihn in den Rahmen der Satzung stellte, andererseits für eine solche Anwendung keinen vorgängigen Ratsbeschluss für notwendig hielt. Die Frage, inwieweit Benešs Position tatsächlich mit Art. 16 in Einklang stand, ob sich Völkerbundmitglieder, welche gegen einen Aggressor Massnahmen ohne einen vorgängigen Ratsbeschluss durchführen würden, im Rahmen der Satzung bewegten, war angesichts des vagen Wortlauts von Art. 16 nicht zuletzt eine Frage der Auslegung dieses Artikels. Für die Legitimierung der tschechoslowakischen Bündnisse war dabei weniger die Auslegung durch die aussenpolitischen Akteure der ČSR wichtig, sondern vielmehr diejenige durch den Völkerbund und dessen Organe bzw. die dort vertretenen Staaten. Welche Bedeutung für die tschechoslowakische Bündnispolitik der Auslegung und Handhabung von Art. 16 zukam, wurde am deutlichsten im Herbst 1935 sichtbar, als Italien unter Missachtung der Satzungsverpflichtungen am 2. Oktober eine militärische Kampagne gegen das Völkerbundmitglied Abessinien (Äthiopien) startete und dadurch den Völkerbundrat und die damals tagende fünfzehnte Versammlung mit der Frage des Rückgriffs auf den Sanktionsartikel konfrontierte.<sup>781</sup>

Die Vertreter der ČSR an der sechzehnten Versammlung – neben Aussenminister Beneš auch der damalige Vorsteher der Völkerbundabteilung am tschechoslowakischen Aussenministerium Arnošt Heidrich – waren sich der Bedeutung der damaligen Ereignisse für die Sicherheit ihres Landes bewusst. So machte Heidrich am 5. Oktober 1935 das Prager Aussenministerium telefonisch darauf aufmerksam, dass die erstmalige Anwendung von Art. 16 einen Präzedenzfall mit weit reichenden Konsequenzen für die tschechoslowakischen Bündnisverträge darstellen werde.<sup>782</sup> Gemäss den tschechischen Historikern Robert Kvaček und Karel Šilpoch ging es der tschechoslowakischen Delegation in Genf daher in erster Linie darum, dass der Völkerbundrat auf die italienische Aggression nicht auf eine Art reagiert, welche negative Folgen für die Anwendung der tschechoslowakischen Bündnisverträge zeitigen würde.<sup>783</sup> Was eine den tschechoslowakischen Interessen angemessene Reaktion wäre, machte Heidrich ebenfalls

---

<sup>781</sup> Zum Abessinienkonflikt und zu dessen Behandlung in Genf siehe Société des Nations: *Annuaire*, Bd. 6, 1936, S. 436-449; Walters, *A History*, S. 623-691; Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 128-135; David, *L'esprit de Genève*, S. 226-233; Schulz, *La Société des Nations*, S. 1288-1294.

<sup>782</sup> AUTGM, EB I, kart. 112, R 244/2: Telefonnachricht Heidrich an MZV, Genf, 5.10.1935, 10.40h, S. 2.

<sup>783</sup> Kvaček, *Nad Evropou zataženo*, S. 177; Šilpoch, *Etiopie*, S. 72.

im Telefonat vom 5. Oktober 1935 klar: Die ČSR werde an der Versammlung den Standpunkt vertreten, wonach sämtliche Entscheidungen in Bezug auf Art. 16 in der ausschliesslichen Kompetenz der Mitgliedstaaten des Völkerbundes liegen.<sup>784</sup> Dies betraf sowohl die Frage, ob die Satzung durch einen Krieg verletzt wurde und falls ja, durch wen, als auch die Frage, welche Massnahmen gegen den Vertragsbrecher ergriffen werden sollten. Dem Völkerbund überliess Heidrich einzig und allein die Aufgabe, das Vorgehen der Staaten zu koordinieren, wofür ein Beschluss mit einfacher Mehrheit genügen würde.<sup>785</sup> Erst durch eine solche individualistische Auslegung von Art. 16 wäre ein sofortiger, automatischer und von der Prozedur im Rat unabhängiger Beistand, wie ihn die tschechoslowakische Seite propagierte, satzungskonform. Die tschechoslowakische Position an der Herbstversammlung von 1935 entsprach nicht nur jener, welche Beneš bereits 1925 in Bezug auf den Garantiepakt mit Frankreich vertreten hatte, sondern stützt im Nachhinein auch die These von Olivová betreffend die Haltung Prags bei der Ausgestaltung der Beistandsverträge mit der Sowjetunion vom Mai 1935.

Für die Sicherheit der ČSR war es von grösster Bedeutung, dass die tschechoslowakische Auslegung von Art. 16 auch dem Vorgehen der Völkerbundorgane in der Frage der italienischen Aggression gegen Abessinien zugrunde lag. So hielt der Bericht, welcher am 7. Oktober zunächst vom Rat und drei Tage später von der Versammlung angenommen wurde, nicht nur fest, die italienische Regierung sei in Missachtung der Satzungsbestimmungen zum Krieg geschritten,<sup>786</sup> was einem Aufruf zur Anwendung von Art. 16 gleichkam. Im Dokument fand sich auch folgender richtungsweisender Satz: „Si un membre de la Société invoque l'article 16 chacun des autres membres doit examiner les circonstances du cas particulier.“<sup>787</sup> Wie Heidrich am 7. Oktober nach Prag meldete, waren diese Worte dahingehend gemeint, dass Art. 16 individuelle Verpflichtungen begründe, denen ein individuelles Recht eines jeden Staates entspreche, gemäss eigener Entscheidung die im besagten Artikel vorgesehenen Massnahmen zur Geltung zu bringen.<sup>788</sup>

Heidrichs Auslegung erhielt umgehend auch durch das Vorgehen der Versammlung ihre implizite Bestätigung. Die am 10. Oktober erfolgte Abstimmung über den Ratsbericht wurde nicht als kollektiver Beschluss der Versammlung betrachtet, sondern als

<sup>784</sup> AÚTGM, EB I, kart. 112, R 244/2: Telefonnachricht Heidrich an MZV, 5.10.1935, 10.40h, S. 2.

<sup>785</sup> Ebd. Vgl. AMZV, sekce II, kart. 879: Bericht Heidrich an MZV, Genf, 21.10.1935, S. 1f.; AMZV, sekce III, kart. 844: Heidrich, Poznámky k výkladu článku 16 Paktu, [5.11.1935], S. 2.

<sup>786</sup> Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 6, 1936, S. 448; Walters, A History, S. 654f.

<sup>787</sup> Zit. in AMZV, sekce II, kart. 879: Telefonnachricht Heidrich an MZV, 7.10.1935, 11h, S. 2.

<sup>788</sup> AMZV, sekce II, kart. 879: Telefonnachricht Heidrich an MZV, 7.10.1935, 11h, S. 2.

individueller Entscheid der einzelnen Staaten.<sup>789</sup> Ganz im Sinne der ČSR überliess die Versammlung die Anwendung der Sanktionen den Völkerbundmitgliedern und beschränkte sich darauf, den sanktionswilligen Staaten die Einrichtung eines Komitees zu empfehlen, welches die Massnahmen nach Art. 16 koordinieren würde.<sup>790</sup> Beneš liess es sich nicht nehmen, in seiner Funktion als Präsident der Versammlung die Staatenvertreter und die Öffentlichkeit auf den prinzipiellen Aspekt des Vorgehens hinzuweisen: kein Völkerbundorgan besitzt die Befugnis (*les pouvoirs*), verbindlich für alle Mitglieder zu entscheiden, ob eines unter ihnen die Satzung verletzt habe. Eine solche Entscheidung müsse vielmehr jeder der Staaten gestützt auf die Satzung für sich treffen.<sup>791</sup>

Die Organe des Völkerbundes wurden bei der erstmaligen Anwendung von Art. 16 somit den tschechoslowakischen Interessen gerecht.<sup>792</sup> Den Zusammenhang zwischen der Handhabung des Abessinienkonflikts in Genf einerseits, den Bündnissen der ČSR andererseits, verdeutlichen erneut die Worte Heidrichs. So verstand der Diplomat die oben zitierte Formel im Bericht von Rat und Versammlung als Ermächtigung an die ČSR, ihre Bündnisverträge „dann, dort und so“ anzuwenden, wie sie es selber für notwendig halten würde. Dass Heidrich speziell hervorhob, der Völkerbund habe kein Recht „uns da reinzureden“<sup>793</sup>, zeigt auf eindrückliche Weise, worin das Anliegen der tschechoslowakischen Diplomatie bestand: Die Handlungsfreiheit der Signatarstaaten von Partialverträgen bei der Anwendung dieser Verträge gegen Eingriffe durch die Völkerbundorgane zu verteidigen. Die Prioritäten der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik waren Mitte der 1930er Jahre somit ähnlich gelagert wie bei den Debatten um das *Draft Treaty* zwölf Jahre zuvor: Das Interesse galt in erster Linie den Bündnissen und nicht der Weltorganisation. Die tschechoslowakische Seite verstand dementsprechend den Wortlaut ihrer Beistandspakte und damit zusammenhängend auch jenen von Art. 16 der Satzung nicht im Sinne des Völkerbundes, sondern im Sinne von deren Signatarstaaten, individuell und nicht kollektiv, national und nicht international.

---

<sup>789</sup> Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 6, 1936, S. 448; Walters, A History, S. 655f.

<sup>790</sup> Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 6, 1936, S. 449; Walters, A History, S. 656.

<sup>791</sup> Beneš an der 16. Plenarsitzung der 16. Versammlung am 10.10.1935, Société des Nations: Actes de la Seizième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1935, S. 113.

<sup>792</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 879: Telefonnachricht Heidrich an MZV, 7.10.1935, 11h, S. 2; AMZV, sekce III, kart. 844: Heidrich, Poznámky k výkladu článku 16 Paktu, [5.11.1935], S. 2.

<sup>793</sup> AMZV, sekce II, kart. 879: Telefonnachricht Heidrich an MZV, 7.10.1935, 11h, S. 2.



### 3.6.3 Regionalpakete und die Krise des Völkerbundes in den 1930er Jahren

Während das Vorgehen des Völkerbundes beim erstmaligen Rückgriff auf Art. 16 den Sicherheitsinteressen der ČSR entsprach, sah die Sache mit Blick auf das Ergebnis der Anwendung des Sanktionsartikels anders aus. Obgleich die überwältigende Mehrheit der Völkerbundmitglieder einschliesslich Frankreichs und Grossbritanniens Wirtschaftssanktionen gegen den Aggressor verhängte, konnte Abessinien nicht gerettet werden. Als zwei Monate nach Einnahme der abessinischen Hauptstadt Addis Abeba durch italienische Truppen die Völkerbundversammlung am 4. Juli 1936 in einer ausserordentlichen Session beschloss, die Massnahmen gegen Italien aufzuheben, bestätigte sie implizit, dass die Bewährungsprobe der kollektiven Sicherheit im Völkerbund und durch den Völkerbund nicht bestanden wurde.<sup>794</sup> Der Ausgang des abessinischen Testfalls warf die Frage auf, wie auf die Niederlage der Weltorganisation reagieren.<sup>795</sup> Die Antwort, welche die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR auf diese Frage gaben, war bezeichnend sowohl für die Beziehung zwischen Völkerbund und Partialverträgen als auch für den Stellenwert, welcher diesen beiden Instrumenten in der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik damals zukam.

Einer Modifizierung der Satzung, wie sie ab Frühjahr 1936 verstärkt zur Diskussion kam, stand sowohl Beneš als auch sein Nachfolger Kamil Krofta skeptisch bis ablehnend gegenüber.<sup>796</sup> Weder der Staatspräsident noch der Aussenminister glaubten, durch eine Satzungsänderung die Probleme des Völkerbundes lösen zu können. In den Augen der beiden führenden Figuren der tschechoslowakischen Aussenpolitik wurzelten die Hauptschwierigkeiten des Völkerbundes nicht in dessen Konstitution, lag es nicht an der Satzung oder den in ihr enthaltenen Prinzipien und Mitteln, dass das Ziel des Völkerbundes, die staatliche Unabhängigkeit und territoriale Integrität eines Mitgliedstaats zu wahren, verfehlt worden war.<sup>797</sup> Für den Ausgang des Abessinienkonflikts machten Beneš und Krofta nicht „irgendeine unabhängige spezielle Politik des Völkerbundes“<sup>798</sup> verantwortlich, sondern vielmehr die Politik der Völkerbundmitglieder. Diese hätten sich nicht in genügendem Masse der Mittel bedient und die Möglichkeiten ausgeschöpft,

---

<sup>794</sup> Vgl. Walters, A History, S. 687; Carr, International Relations, S. 228; Steiner, The Triumph, S. 130.

<sup>795</sup> Vgl. Walters, A History, S. 713f.

<sup>796</sup> Vgl. Telegramm Victor de Lacroix, frz. Gesandter in Prag, an frz. Aussenminister Pierre Etienne Flandin, 28.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 255, S. 403-405, hier S. 404; Krofta an der 17.

Völkerbundversammlung am 29.9.1936, in: Société des Nations: Actes de la Dix-Septième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1936, S. 81.

<sup>797</sup> AUTGM, EB I, kart. 142, R 203/2: Kroftas Entwurf der Deklaration der Kleinen Entente an der 17.

Versammlung am 29.9.1936, S. 3.

<sup>798</sup> AMZV, KA, kart. 20: Beneš, „Lehren und Wege“, Prager Presse, 10.5.1936.

welche ihnen die Satzung gab, um einem Mitglied Sicherheit zu garantieren.<sup>799</sup> Nicht nur habe den ökonomischen und finanziellen Massnahmen die notwendige Breite und Dringlichkeit gefehlt, die Staaten seien von Beginn an auch nicht gewillt gewesen, über Wirtschaftssanktionen hinauszugehen und zu militärischen Mitteln zu greifen.<sup>800</sup> Die grösste Schuld am Abessiniendebakel gab Beneš den beiden führenden Mächten im Völkerbund: Grossbritannien und Frankreich. Diesen warf er ungenügenden Ernst, mangelnde Energie, Halbheiten und Zögern bei der Anwendung der Satzung vor.<sup>801</sup> Aus dem Fall Abessinien zogen die aussenpolitischen Entscheidungsträger eine doppelte Lehre: Einerseits würden Sanktionen ökonomischer und finanzieller Art nicht genügen, um einen entschlossenen Aggressor von seinem Vorhaben abzubringen und das Opfer der Aggression zu retten; andererseits würden sich Staaten weigern, zu weitergehenden als ökonomisch-finanziellen Massnahmen zu schreiten, solange nicht ihre eigenen Interessen tangiert wären.<sup>802</sup>

Einer Satzungsänderung stellten die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR eine andere, für die Fragestellung dieser Arbeit äusserst aufschlussreiche Antwort auf die Krise des Völkerbundes entgegen. So empfahl Beneš seinen französischen Partnern wiederholt, die Schwächung des Völkerbundes durch eine Stärkung bilateraler oder regionaler Beistandspakte zu kompensieren,<sup>803</sup> konkret die kollektive Sicherheit in regionalen Pakten zu organisieren, in denen die Signatarstaaten im Voraus festlegen würden, wie sie im Falle einer Aggression Art. 16 anwenden und dem Opfer Beistand leisten.<sup>804</sup> Im Rahmen von Partialverträgen und nicht durch eine Änderung der Satzung glaubte Beneš die Satzungsartikel wirksamer machen zu können.<sup>805</sup>

Den von Beneš gegenüber den Franzosen vertretenen Standpunkt präsentierte schliesslich Krofta im Namen der Kleinen Entente öffentlich an der siebzehnten

---

<sup>799</sup> AÜTGM, EB I, kart. 142, R 203/2: Kroftas Entwurf der Deklaration der Kleinen Entente an der 17. Versammlung am 29.9.1936, S. 3.

<sup>800</sup> Krofta in der 10. Sitzung der 17. Versammlung am 29.9.1936. Société des Nations: Actes de la Dix-Septième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1936, S. 81.

<sup>801</sup> AMZV, KA, kart. 20: Beneš, „Lehren und Wege“, Prager Presse, 10.5.1936.

<sup>802</sup> AÜTGM, EB I, kart. 142, R 203/2: Kroftas Entwurf der Deklaration der Kleinen Entente an der 17. Versammlung am 29.9.1936, S. 3f.

<sup>803</sup> Vgl. Telegramm Paul-Emile Naggiar, frz. Gesandter in Prag, an frz. Aussenminister Pierre Laval, 21.8.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 12, Nr. 1, S. 1f.

<sup>804</sup> Vgl. Telegramm de Lacroix an Flandin, Prag, 19.4.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 96, S. 154f.; Telegramm de Lacroix an Flandin, Prag, 7.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 175, S. 266-268, hier S. 267; AÜTGM, EB I, kart. 23, Kra 36/36: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit de Lacroix am 7.5.1936 in Prag; Telegramm de Lacroix an Flandin, Prag, 28.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 255, S. 403-405, hier S. 404.

<sup>805</sup> Vgl. Telegramm de Lacroix an Flandin, Prag, 28.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 255, S. 403-405, hier S. 404.

Völkerbundversammlung am 29. September 1936.<sup>806</sup> Vor dem Hintergrund der oben genannten doppelten Lehre aus dem Abessiniendebakel betonte der tschechoslowakische Aussenminister die Notwendigkeit, die Anwendung der Bestimmungen von Art. 16 betreffend militärische Massnahmen der neuen Situation anzupassen, indem man die Zusammenarbeit bei der Anwendung solcher Massnahmen zumindest für diejenigen Staaten im Voraus sicherstellt, deren Existenz durch einen Bruch der Satzung bedroht wäre. Dieses Ziel glaubte die ČSR und deren Verbündete am besten mittels regionaler Abkommen zwischen Staaten, welche die gleichen Sicherheitsinteressen teilten und sich in ähnlichen Bedrohungslagen befänden, erreichen zu können.

In seiner Rede an der Völkerbundversammlung betonte Krofta nicht nur, dass die Idee, die Satzung durch Partialverträge zu ergänzen und auszuführen, bereits dem tschechoslowakischen Änderungsvorschlag zu Art. 21 von 1921 zugrunde lag, sondern liess auch wissen, dass die Realisierung dieser Idee von den Staaten der Kleinen Entente bereits aktiv verfolgt worden war, sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Völkerbundes.<sup>807</sup> Ruft man sich die Ausführungen des ersten Teils dieses Kapitels in Erinnerung, muss der Beistandspakt mit der Sowjetunion vom 16. Mai 1935, kann aber auch bereits der Garantievertrag mit Frankreich vom 16. Oktober 1925 als Ausdruck und Umsetzung der von der ČSR 1936 propagierten Sicherheitsstrategie verstanden werden. Nach Abessinien kam schliesslich noch ein weiteres Kapitel der tschechoslowakischen Bündnispolitik hinzu, welches sich mit Kroftas Aussage vom 29. September 1936 in Verbindung setzen lässt: das Projekt eines Einheitspaktes der Kleinen Entente, mit dem Prag die bilateralen Verträge zwischen der ČSR, Jugoslawien und Rumänien in einem Vertrag zusammenzufassen und die bis dahin auf einen ungarischen Angriff beschränkte Beistandspflicht zu generalisieren beabsichtigte.<sup>808</sup> Obwohl das Unterfangen am Ende am Widerstreben der beiden Bündnispartner scheiterte, zeigten sich in diesem Zusammenhang erneut die beiden Seiten der Beziehung zwischen Völkerbund und partiellen Beistandspakten, wie sie bereits für die Allianzen vom Oktober 1925 und vom Mai 1935 zu beobachten waren. So gab Beneš in seinem Entwurf eines Einheitspaktes von Anfang September 1936 dem ersten, entscheidende Artikel folgenden Wortlaut: „Au cas qu’un des membres de la Petite Entente deviendrait victime d’une agression de la part d’un tiers état, les trois états [...] s’engagent d’appliquer entre eux et à leur profit immédiatement,

---

<sup>806</sup> Société des Nations: Actes de la Dix-Septième Session Ordinaire de l’Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1936, S. 81.

<sup>807</sup> Ebd.

<sup>808</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 128; Iordache, La Petite Entente, S. 266, 274-277; Ádám, Richtung Selbstvernichtung, S. 110; Dejmek, Czechoslovak Foreign Policy, S. 140f.; Sládek, Malá dohoda, S. 198; Steiner, The Triumph, S. 290, 395-397.

intégralement et sans réserve le principe d'assistance mutuelle sur la base de l'article 16 et 17 du Pacte de la Société des Nations."<sup>809</sup> Auf der einen Seite nahm der Vertragstext erneut auf die beiden Kernartikel der Satzungsbestimmungen zur Sicherheit Bezug, auch wenn die Anknüpfung an die Satzung schwächer ausgeprägt erscheint als in den Verträgen von 1925 und 1935, der Beistand nicht als Anwendung von Art. 16 und 17 erfolgen sollte, sondern lediglich auf der Basis der genannten Artikel. Dennoch hätte auch dies genügt, um für den Einheitspakt aus der Bezugnahme auf die Satzungsartikel den Nutzen herauszuholen, welchen sich Beneš bereits für den Beistandspakt mit der Sowjetunion im Jahr zuvor versprochen hatte, nämlich den Pakt und die darin verankerte Beistandspflicht als mit dem Völkerbund, dessen Satzung und Prinzipien kompatibel zu präsentieren und zu legitimieren. Im Falle des Einheitspaktes wäre der Zugewinn umso grösser gewesen, da im Gegensatz zum Wortlaut der bilateralen Verträge der Kleinen Entente neu der Adressat des Beistands anonym blieb. In diesem Sinne hätte Beneš mit dem Einheitspakt der Kleinen Entente jenes Ziel erreicht, welches er im Rahmen seiner Mitteleuropapläne 1927/28 verfolgt hatte.

Auf der anderen Seite wollte der Staatspräsident den Beistand von einer Prozedur vor dem Völkerbund gelöst wissen. Wie wichtig ihm dieser Aspekt war, zeigte sich nicht nur im Wortlaut des ersten Artikels, wo ähnlich den Pakten mit Frankreich und der Sowjetunion ausdrücklich festgehalten war, der Beistand müsse sofort, umfassend und ohne Vorbehalte zur Anwendung kommen. Darüber hinaus dachte der Staatspräsident daran, den ersten Artikel seines Entwurfs mit einem Passus zu ergänzen, der an den zweiten Teil der Formel in Punkt I des Unterschriftsprotokolls zum tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandsvertrag erinnert. Demnach würde die Beistandspflicht auch dann gelten, wenn der Völkerbundrat nicht im Stande wäre, einen „positiven Beschluss gegen den Aggressor“ zu fällen.<sup>810</sup> Wie im Falle der Allianzen von 1925 und 1935 sollte auch im Einheitspakt der Kleinen Entente der gegenseitige Beistand zwar mit der Bezugnahme auf Art. 16 und 17 der Satzung völkerrechtlich legitimiert werden, ansonsten aber unabhängig von der Beschlussfassung des Völkerbundesrates Anwendung finden.

Hinter dem Umstand, dass sich Beneš und Krofta 1936 gegen eine Änderung der Satzung aussprachen, stand am Ende aber wohl mehr als nur die Überzeugung, die Satzung sei an den Niederlagen des Völkerbundes unschuldig, eine Satzungsänderung daher keine Lösung der Krise der Weltorganisation. Eine Rolle scheint auch die Entwicklung der Haltung einzelner Völkerbundmitglieder zum Völkerbund und zur kollektiven Sicherheit

---

<sup>809</sup> AÚTGM, EB I, kart. 142, R 203/2: Telefonnachricht Beneš an Krofta, 8.9.1936.

<sup>810</sup> Ebd.

gespielt zu haben. So verstärkten sich im Zuge der Ereignisse der Jahre 1935 und 1936 die Tendenzen, die Satzung den neuen Realitäten anzupassen und die Verpflichtungen zur kollektiven Sicherheit abzuschwächen oder gar aufzuheben.<sup>811</sup> Wie Štefan Osuský aus einem Gespräch mit Generalsekretär Joseph Avenol erfahren konnte, waren es keine Geringeren als die Briten, die im Frühjahr 1936 an eine vollständige Abschaffung von Art. 10 und 16 dachten, was in den Augen des Pariser Gesandten eine Beerdigung des Völkerbundes bedeuten würde.<sup>812</sup> Doch nicht nur um den Völkerbund als Organisation der kollektiven Sicherheit musste man sich in Prag bei einer Streichung von Art. 16 Sorgen machen, wie ein Artikel Künzl-Jizerskýs in der *Neuen Freien Presse* vom 4. Februar 1938 zeigt. Der ehemalige tschechoslowakische Gesandte in Bern und Ständige Delegierte beim Völkerbund mahnte bei der Reform der Satzung zur Vorsicht und wies darauf hin, „dass einzelne Mitglieder ihr ganzes Bündnissystem auf bestimmte Artikel des Paktes aufgebaut haben. Durch ein unbedachtes Vorgehen bei der Reform könnte somit viel Unheil angerichtet werden [...]“.<sup>813</sup> Die ČSR gehörte zu einem dieser Völkerbundmitglieder. Da Art. 16 wie gesehen in den tschechoslowakischen Beistandspakten prominent figurierte, der Beistandsakt als Anwendung von Art. 16 umschrieben war, hätte eine Streichung dieses Artikels den tschechoslowakischen Allianzen die rechtliche Grundlage entzogen, der ČSR sozusagen den sicherheitspolitischen Boden unter den Füßen weggezogen.

### 3.6.4 Fazit

Der Blick auf den Garantievertrag mit Frankreich von 1925, den Beistandspakt mit der Sowjetunion von 1935 sowie das Projekt eines Einheitspaktes der Kleinen Entente von 1936 hat gezeigt, dass der Völkerbund und seine Satzung in der tschechoslowakischen Allianzpolitik eine zentrale Rolle spielten, sowohl im positiven wie auch im negativen Sinne. So war die Bezugnahme auf Art. 16 der Satzung in diesen Verträgen ein zweischneidiges Schwert: Auf der einen Seite konnte man den Beistand völkerrechtlich legitimieren oder zumindest als völkerrechtlich legitimiert präsentieren, was es erleichterte, Kritik an den Pakten abzuwehren. Auf der anderen Seite band man sein Verhalten an die Bestimmungen dieses Artikels, wodurch man sich im Bündnisfall mit der Frage konfrontiert gesehen hätte, ob man den Bestimmungen dieses Artikels Rechnung trägt und

---

<sup>811</sup> Vgl. Walters, A History, S. 710; Steiner, The Triumph, S. 131.

<sup>812</sup> Bericht Osuský an Krofta, Paris, 4.5.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 205, S. 389-394, hier S. 391f.

<sup>813</sup> AMZV, ZÚ Bern, kart. 64: Künzl-Jizerský, „Österreich und die Tschechoslowakei“, Neue Freie Presse, 4.2.1938.

satzungskonform handelt. Die Antwort auf diese Frage wiederum hing von der Auslegung von Art. 16 zusammen, welche alles andere als eindeutig war.

Gerade in der zuletzt genannten Frage verriet die Haltung der aussenpolitischen Akteure der ČSR, welchen Stellenwert der Völkerbund in der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik im Vergleich zum Instrument der bilateralen und regionalen Partialverträge hatte. Da Prag mit Beistandsverträgen in erster Linie das Ziel verfolgte, vom Verbündeten einen raschen und umfassenden Beistand zu erhalten, interpretierte Beneš die Verträge und mit ihnen zugleich Art. 16 zugunsten maximaler Entscheidungskompetenz und Handlungsfreiheit der Signatarstaaten, minimaler Kompetenzen des Völkerbundes. Die Anwendung der Verträge in der Praxis, d.h. die Umsetzung des militärischen Beistands, hatte auf jeden Fall unabhängig von Beschlüssen des Völkerbundes zu erfolgen.

Doch nicht nur die tschechoslowakische Auslegung der Beistandspakte und der Rolle des Völkerbundes bei der Umsetzung der Beistandspflicht wirft Licht auf die Bedeutung, welche die aussenpolitischen Entscheidungsträger in Prag der Weltorganisation im Bereich von Frieden und Sicherheit beigemessen haben. Aufschlussreich war auch die tschechoslowakische Position in der Frage, wie auf die Krise des Völkerbundes zu reagieren sei. Zwar präsentierte Beneš am 10. Mai 1936 in der Presse den von Prag propagierten regionalen Ansatz, die regionale Organisation der kollektiven Sicherheit nicht nur als den einzig realistischen Weg zu mehr nationaler Sicherheit für die ČSR, sondern auch zur Stärkung des Völkerbundes als Sicherheitsorganisation.<sup>814</sup> Praktisch zur selben Zeit jedoch liess der Staatspräsident den französischen Gesandten in Prag wissen, wenn der Völkerbund nicht fortbestehen könnte, würden die Staaten der Kleinen Entente ein Mittel zur Verteidigung in Pakten finden, welche bei einem Angriff einen automatischen militärischen Beistand vorsähen.<sup>815</sup>

Beneš betrachtete Beistandspakte aber nicht erst nach dem Abessiniendebakel als Ergänzung oder gar Ersatz zum Völkerbund, wie anzunehmen wäre. Bereits wenige Tage nach Bekanntgabe des Austritts Deutschlands aus dem Völkerbund nannte der Aussenminister in der Aussenpolitischen Kommission der Prager Abgeordnetenkammer am 31. Oktober 1933 als eines der Motive hinter den damaligen Bemühungen um Stärkung der Kleinen Entente das mögliche Scheitern des Völkerbundes.<sup>816</sup> Vor dem Hintergrund des bisher in diesem Kapitel Gesagten kann man daher den Worten von Günter Reichert

---

<sup>814</sup> AMZV, KA, kart. 20: Beneš, „Lehren und Wege“, Prager Presse, 10.5.1936.

<sup>815</sup> Telegramm de Lacroix an Flandin, Prag, 7.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 175, S. 266-268, hier S. 267.

<sup>816</sup> AÜTGM, EB I, kart. 35, R 145/a: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenkammer am 31.10.1933, S. 15.

zustimmen, wenn der Historiker das Projekt eines Einheitspaktes der Kleinen Entente als „Bestandteil einer von der tschechoslowakischen Aussenpolitik initiierten Kampagne“ bezeichnet, „Regionalpakete mit gegenseitiger Hilfeleistung als Ersatzorgane des Völkerbundes zur Sicherung unmittelbarer – ohne Beschluss des Völkerbundesrates zustande kommender – Aktionen im Sinn des Art. 16 der Satzung des Völkerbundes anerkannt zu sehen.“<sup>817</sup> Nicht nur als Ergänzung, sondern auch als möglicher Ersatz des schwächelnden Völkerbundes, als Rückversicherung für den Fall eines Zusammenbruchs der Weltorganisation muss auch der Beistandspakt der ČSR mit der Sowjetunion von Mai 1935 betrachtet werden. Die Bezugnahme auf Art. 16 in den Bündnissen der ČSR sollte drei Jahre nach der historischen Völkerbundversammlung vom Herbst 1935 erneut an Bedeutung gewinnen – dies in einer für die Existenz der ČSR kritischen Situation, wie sich am Ende des nächsten Teils der Arbeit zeigen wird.

---

<sup>817</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 128.

### 3.7 Zusammenfassung

Die Untersuchung der Aktivitäten der ČSR im Völkerbund hat gezeigt, dass die aussen- und sicherheitspolitischen Akteure der ČSR in erster Linie dort ein Interesse und eine dementsprechend erhöhte Aktivität an den Tag legten, wo es darum ging, in Zusammenhang mit der Abrüstungsfrage neue Rechtsinstrumente zu schaffen, welche die Satzung und deren vagen und lückenhaften Bestimmungen ergänzen würden. Dabei stand Beneš nicht nur über allen anderen tschechoslowakischen Akteuren, sondern nahm nicht selten auch unter den Staatenvertretern in Genf eine zentrale Position ein. Wie an der fünften Völkerbundversammlung im Herbst 1924 mit dem Genfer Protokoll sowie an der Abrüstungskonferenz 1932 mit dem Projekt eines europäischen Beistandspaktes offensichtlich wurde, beabsichtigte Aussenminister Beneš, militärische Sanktionen gemäss Art. 16 Abs. 2 der Satzung in einem neuen Vertragsinstrument obligatorisch zu machen. Beneš ging es aber nicht primär um eine Stärkung der Satzung und damit des Völkerbundes. Vielmehr richtete der tschechoslowakische Aussenminister den Blick auf diejenige Macht, der in seinen Augen neben Frankreich bzw. zusammen mit Frankreich die entscheidende Rolle bei der Sicherung der europäischen Ordnung von 1919 zukam. So hoffte man in Prag wie auch in Paris, im Rahmen eines kollektiven Vertrags und eines allgemeinen Beistands Grossbritannien für Sicherheitsgarantien gewinnen zu können, welche über die britischen Verpflichtungen als Völkerbundmitglied hinausgehen würden. Nicht nur hätten damit Frankreich und die ČSR ihre eigene Sicherheit zumindest in der Theorie entscheidend gestärkt, sondern auch jene des jeweiligen Partners. Das Format der Genfer Abrüstungskonferenz erlaubte es den tschechoslowakischen und französischen Diplomaten schliesslich, auch die andere angelsächsische Macht in ihre Sicherheitspolitik einzubeziehen und die USA im Minimum zu einer passiven Duldung, im besten Fall zu einer aktiven Beteiligung an Wirtschaftssanktionen gegen einen Aggressor zu verpflichten zu suchen, wie sich konkret an der Idee eines allgemeinen, für alle Teilnehmerstaaten der Konferenz gedachten Konsultativpaktes zeigte.

Neben dieser gesamteuropäischen oder gar globalen Ausrichtung der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik spielte der Völkerbund aber auch in Beneš regionalen Plänen eine Rolle. So beabsichtigte der Aussenminister die neue Strategie, welche in Genf nach Locarno und nach Vorbild von Locarno in der Sicherheitsfrage bemüht wurde, zu nutzen, um seine Idee einer Friedensordnung in Mitteleuropa im Allgemeinen, eines Ausgleichs mit Ungarn im Speziellen zu realisieren. Nicht nur war



Beneš darum bemüht, das Komitee für Sicherheit und Schiedsgerichtsbarkeit 1927/28 für die Ausarbeitung der rechtlichen Instrumente für sein Mitteleuropalocarno einzuspannen, sondern hegte darüber hinaus die Absicht, den Völkerbund als Rahmen und Bühne der praktischen Anwendung dieser Instrumente zu nutzen. Zwar gelang es Beneš, mit den Modellverträgen wie auch dem Genfer Protokoll und den Sicherheitsprojekten von 1932 die Rechtsinstrumente zu schaffen, mit denen er seine aussenpolitischen Ziele am besten zu erreichen glaubte. Hingegen blieb im Anschluss an diese rechtlichen Vorarbeiten jeweils der nächste, entscheidende Schritt aus, nämlich die Umsetzung und Anwendung in der Praxis.

Bei all den bisher genannten Bemühungen, für die ČSR Sicherheit zu schaffen, bildete der Völkerbund die zentrale und entscheidende Arena, auf der sich die tschechoslowakische Sicherheitspolitik abspielte. Als Instrument hingegen gedachten die Entscheidungsträger der ČSR in ihrer Sicherheitspolitik dem Völkerbund und dessen Organen nur eine begrenzte Rolle einzuräumen. Was Benešs Pläne betriff, umfasste diese Rolle die friedliche Regelung nicht-rechtlicher Streitfragen in der Urfassung des Genfer Protokolls, die Feststellung einer Aggression bzw. die Bestimmung eines Aggressors im Entwurf eines europäischen Beistandspaktes von 1932 oder die Garantie des Kriegsverbots und des Gebots der friedlichen Streitbeilegung in den 1927/28 zwischen den Staaten Mitteleuropas angestrebten Verträgen.

Während namentlich Beneš eine bemerkenswerte Aktivität entfaltete, wenn es im Völkerbund um die Schaffung neuer Sicherheitsinstrumente und Sicherheitsstrukturen ging, der Aussenminister mit seinen Initiativen und konkreten Entwürfen an der fünften Versammlung sowie im ersten Jahr der Abrüstungskonferenz gar eine führende Rolle spielte, hielt sich die ČSR in der Frage einer direkten Modifikation der Völkerbundsatzung erstaunlich zurück. Den einzigen Vorstoss in diese Richtung unternahm Prag 1921 mit dem Änderungsvorschlag zu Art. 21. Doch nicht nur die Passivität der tschechoslowakischen Aussenpolitiker in der Frage einer Änderungen der Satzung und damit einer direkten Weiterentwicklung des Völkerbundes lässt auf den geringen Stellenwert der Weltorganisation als Instrument der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik schliessen. Noch aufschlussreicher war, dass der Vorschlag von 1921 nicht etwa dem Völkerbund galt, sondern dem anderen sicherheitspolitischen Instrument: regionalen und bilateralen Verträgen. Auch wenn die tschechoslowakischen Akteure in Genf und gegenüber Genf den Nutzen hervorhoben, den ihre Initiative für den Völkerbund hätte, ging es ihnen in erster Linie darum, Bündnisverträge zwischen Völkerbundmitgliedern – damals konkret die Kleine Entente – sowie die dahinter stehende Bündnispolitik durch den Völkerbund zu

sanktionieren und zu legitimieren, damit vor den anderen Staaten und der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Dasselbe Motiv stand sowohl hinter Benešs Absicht, die Guten Dienste des Völkerbundes beim Abschluss von bilateralen und regionalen Verträgen im östlichen Mitteleuropa in Anspruch zu nehmen, als auch hinter der Bereitschaft, Teilverträge nach den Prinzipien der Satzung auszugestalten, wie sich in der Bezugnahme auf Art. 16 in den Bündnissen mit Frankreich von 1925 und der Sowjetunion von 1935 sowie in Benešs Entwurf eines Einheitspaktes der Kleinen Entente manifestierte.

Gerade das Beispiel der Beistandsverträge der ČSR, aber auch des *Draft Treaty* zeigen auf der anderen Seite, dass die aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger nur insoweit bereit waren, der Satzung in ihren Bündnissen und ihrer Bündnispolitik Rechnung zu tragen und dem Völkerbund Einfluss zu gewähren, solange dies zum Vorteil und Nutzen der Bündnisse und der Bündnispolitik war, ihr Entgegenkommen hingegen dort endete, wo der Nutzen in eine Gefahr, ein Risiko oder gar in einen Schaden umzuschlagen drohte. Letzteres bestand in den Augen der Akteure insbesondere bei einer Anbindung des Beistands an Beschlüsse des Völkerbundesrates, konkret an die Bestimmung des Aggressors und die Empfehlung zu militärischen Massnahmen. Angesichts der von ihnen als langwierig und durch das Einstimmigkeitsprinzip als unsicher wahrgenommenen Prozedur im Rat, befürchteten Beneš und noch mehr Armeechef Mittelhauser, militärische Hilfe würde ihr Land im Ernstfall zu spät oder gar nicht erreichen, erfolgte sie erst nach einem Ratsbeschluss. So bestand man in Prag auf einer automatischen, umgehenden und von Genf unabhängigen Erfüllung der Beistandspflicht, legte Beneš dementsprechend auch Art. 16 der Satzung aus, nämlich individuell, im Sinne einer grösstmöglichen Handlungsfreiheit der Staaten, kleinstmöglicher Kompetenzen des Völkerbundes.

Es war die Perspektive der Teilverträge und nicht diejenige der Weltorganisation, die Frage, was den eigenen Bündnissen und der Bündnispolitik nützt, was ihr schadet oder schaden könnte, welche der Haltung und dem Verhalten der tschechoslowakischen Akteure zugrunde lag. Obgleich die Aussenminister Beneš und Krofta nach aussen wiederholt mit der Stärkung des Völkerbundes mittels bilateraler und regionaler Verträge argumentierten und diese Strategie nach 1933 auch als Lösung für die Krise der Weltorganisation anpriesen, lag ihnen mehr daran, eine Schwächung der Bündnisse durch eine Stärkung der Kompetenzen des Völkerbundes zu unterbinden als den Völkerbund durch Partialverträge zu stärken. In erster Linie sollte der Völkerbund den Teilverträgen dienen und erst in zweiter Linie die Teilverträge dem Völkerbund. Dass Partialverträge in der Sicherheitspolitik der ČSR Priorität vor dem Völkerbund hatten, war nicht zuletzt der Beurteilung und Einschätzung des sicherheitspolitischen Wertes dieser beiden Instrumente

durch die Entscheidungsträger in Prag geschuldet. Der Wert der Teilverträge für die Sicherheit der ČSR und deren Stellenwert in der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik stieg dabei umso mehr, je weiter der Wert der Weltorganisation nach 1933 sank. Am Ende betrachteten Beneš und Krofta Beistandspakte zwischen wenigen Staaten nicht nur als Ergänzung des Völkerbundes, sondern auch als dessen Ersatz.

## **4 DER VÖLKERBUND UND DIE BEDROHUNG DER SICHERHEIT DER ERSTEN TSCHECHOSLOWAKISCHEN REPUBLIK**

Die Auseinandersetzungen mit der Sicherheitsfrage prägten die Geschichte des Völkerbundes von dessen Entstehung bis Mitte der 1930er Jahre. Auch wenn es von aussen betrachtet manchmal den Anschein haben könnte, es handle sich um eine rein akademische, theoretisch-rechtliche Debatte ohne direkten Praxisbezug, wurde bereits im vorangehenden Teil der Arbeit deutlich, dass diese Auseinandersetzungen stets mit Blick auf die Praxis, sprich konkrete Fälle der Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit der Völkerbundmitglieder, geführt wurden. Die Rolle des Völkerbundes in solchen Fällen stellte die andere, sozusagen praktische Seite der Geschichte der Weltorganisation dar.

Mit dieser anderen Seite, mit der Bedeutung des Völkerbundes für die ČSR in Fällen, wo die Sicherheit des Landes unmittelbar bedroht war bzw. von den aussenpolitischen Entscheidungsträgern als bedroht gesehen wurde, befasst sich dieser Teil der Arbeit. Bei den vier Fragen und Ereignissen, welche hier untersucht werden, handelte es sich um Probleme und Konfliktsituationen, deren Ursachen in der mitteleuropäischen Nachkriegsordnung von 1919/20 zu suchen sind: der Konflikt mit Polen um die staatliche Zugehörigkeit des Gebiets von Teschen; die Gefahr einer Restauration der Habsburger in den Nachfolgestaaten der Donaumonarchie; Verstösse gegen die in den Friedensverträgen festgeschriebene Abrüstung der Verliererstaaten; schliesslich die Bedrohung der ČSR durch Deutschland 1938. Wie in der Einleitung zur Arbeit festgehalten wurde, gilt es der Frage nachzugehen, inwiefern die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR in den untersuchten Fällen auf den Völkerbund Rückgriff nahmen bzw. zu nehmen gedachten und welche Überlegungen und Faktoren das Verhalten der Akteure bestimmten. Was erhofften sich die Akteure vom Völkerbund, welche Ziele verfolgten sie im bzw. mittels des Völkerbundes in der konkreten Situation und inwieweit konnten sie ihre Ziele erreichen?

Da keiner der Anläufe zu einer Änderung der Satzung im Bereich der Friedenserhaltung und kollektiven Sicherheit von Erfolg gekrönt war, blieb die Satzung in der Form von 1919 die gesamte Zwischenkriegszeit hindurch die rechtliche Basis für das Handeln der Organe und der Mitglieder des Völkerbundes bei konkreten Fragen und Ereignissen im Zusammenhang mit Frieden und Sicherheit. In der Frage der Abrüstung der Verliererstaaten gaben neben der Satzung auch die Pariser Friedensverträge den

Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Weltorganisation einzuschalten, wie noch zu sehen sein wird.

Wenn im Folgenden nach der Bedeutung gefragt wird, welche der Völkerbund für die ČSR bei konkreten äusseren Bedrohungen hatte, gilt es erneut dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Weltorganisation nicht das einzige Mittel, der Gang nach Genf nicht der alleinige Weg war, um solchen Bedrohungen zu begegnen. Neben die Möglichkeit, die Angelegenheit unter Umgehung Genfs über direkte diplomatische Kanäle zwischen den Entscheidungszentren der Staaten zu regeln, sowie das Instrument der bilateralen oder regionalen Bündnisse trat nach 1919 eine weitere Option der Aussenpolitik. So blieben nach der Pariser Friedenskonferenz eine Zeit lang zwei intergouvernementale Einrichtungen der alliierten Hauptmächte bestehen, welche die Umsetzung der Friedensverträge überwachen und damit einhergehende offene Fragen und Konflikte lösen helfen sollten: die Pariser Botschafterkonferenz, die sich aus einem französischen Regierungsvertreter als Vorsitzendem und den in Paris akkreditierten Botschaftern Grossbritanniens, Italiens und Japans zusammensetzte, sowie der Oberste Rat der Regierungschefs und Aussenminister der genannten vier Staaten.<sup>818</sup> Botschafterkonferenz und Oberster Rat standen in der internationalen Politik der ersten Nachkriegsjahre mit dem Völkerbund nicht selten in Konkurrenz.

---

<sup>818</sup> Der Oberste Rat trat bereits nach der Konferenz von Genua im Frühjahr 1922 nicht mehr in Erscheinung. Die Botschafterkonferenz hingegen kam bis zur formellen Auflösung im Januar 1931 regelmässig zusammen. Die USA hatten nach der Ablehnung des Versailler Vertrags durch den Senat im März 1920 in den interalliierten Gremien lediglich noch einen Beobachterstatus. Siehe dazu Heideking, Oberster Rat; Pfeil, Der Völkerbund, S. 62, 66-68; Northedge, The League of Nations, S. 71f.; Jaberg, Systeme kollektiver Sicherheit, S. 461f.; Marks, The Ebbing, S. 286f.

## 4.1 Der polnisch-tschechoslowakische Konflikt um Teschen 1920

Die Abgrenzung des Territoriums des neuen tschechoslowakischen Staates war an zahlreichen Stellen umstritten und barg viel Konfliktpotential in sich. Dies betraf nicht nur die Grenzziehung gegenüber einstigen Kriegsgegnern und Verliererstaaten, sondern auch gegenüber Polen. Hier bildete das kleine, aufgrund grosser Kohlevorkommen und wichtiger Verkehrswege jedoch ökonomisch und strategisch wichtige Gebiet von Teschen (Těšín/Cieszyn – siehe Anhang 2, Karte 2) den grössten Stein des Anstosses. Da einerseits das Herzogtum Teschen über Jahrhunderte hinweg zu den Ländern der böhmischen Krone gehört hatte, andererseits die polnische Ethnie in den östlichen und zentralen Teilen Teschens überwog, erhoben sowohl Tschechen als auch Polen Anspruch auf das Gebiet – jene mit historischen, diese mit ethnischen Argumenten.<sup>819</sup> Nachdem weder die Regierungen in Prag und Warschau noch die alliierten Grossmächte die Streitsache zu regeln vermocht hatten,<sup>820</sup> beschloss im September 1919 der Oberste Alliierte Rat, in den umstrittenen Gebieten Teschens ein Plebiszit durchzuführen.<sup>821</sup> Mit der Oberaufsicht über Planung und Durchführung des Plebiszits, welches ursprünglich für die erste Maihälfte 1920 vorgesehen war,<sup>822</sup> betrauten die alliierten Grossmächte eine neunköpfige Internationale Plebiszitkommission (*International Plebiscite Commission*), auch Teschen-Kommission genannt. Diese übernahm unter Leitung des Franzosen Gustave de Manneville Anfang Februar 1920 die Verwaltung in Teschen. Um die Sicherheit vor und während des Plebiszits zu garantieren, wurden darüber hinaus französische und italienische Armeeeinheiten in das Gebiet entsandt.<sup>823</sup>

All diese Vorkehrungen konnten nicht verhindern, dass es in Teschen im Vorfeld des Plebiszits immer häufiger nicht nur zu Demonstrationen und Streiks, sondern auch zu Ausschreitungen und bewaffneten Zusammenstössen kam, welche die Durchführung der Volksbefragung immer fraglicher machten. Die Ereignisse in Teschen fanden ihr Echo in den beiden Parlamenten sowie der nationalen Presse und drohten die bilateralen

---

<sup>819</sup> Vgl. Wandycz, France, S. 75f., 78; Dejmek, Československo, S. 136; Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 230; Klimek/Kubů, Československá zahraniční politika, S. 22.

<sup>820</sup> Siehe dazu Wandycz, France, S. 78-101.

<sup>821</sup> Vgl. Dejmek, Československo, S. 136f.; Gajanová, ČSR, S. 46-48; LNA, R 562: Brief Beneš an Drummond, [London], 31.5.1920. Der Brief ist abgedruckt in: Société des Nations: Procès-verbal de la Sixième Session du Conseil de la Société des Nations, Genève 1920, Annexe 66: Appel du Gouvernement Tchéco-Slovaque au sujet de Teschen, S. 58-62.

<sup>822</sup> Vgl. Jelínek, Zahraničně-politické vztahy, S. 99; LNA, R 562: Note der čs. Gesandtschaft London [an den Völkerbundrat], 9.4.1920.

<sup>823</sup> Vgl. Jelínek, Zahraničně-politické vztahy, S. 98, 106; Wandycz, France, S. 148.

Beziehungen zwischen Prag und Warschau nachhaltig zu vergiften.<sup>824</sup> Die Aussenpolitische Kommission des Sejm erarbeitete gar ein Memorandum betreffend den Abbruch der Beziehungen mit dem südlichen Nachbarn, was von der polnischen Presse umgehend als Kriegserklärung interpretiert wurde.<sup>825</sup> Da die Plebiszitkommission und das italienisch-französische Militärkontingent nicht im Stande waren, der Gewalt in der Region ein Ende zu setzen, beschloss am 4. Mai 1920 die Alliierte Botschafterkonferenz, den Termin des Plebiszits auf den 12. Juli 1920 zu verschieben.<sup>826</sup> Doch die polnische Seite schien nun alles dafür zu tun, um die Volksbefragung ganz zu verhindern. Am 22. Mai 1920 schliesslich teilte Warschau der Entente offiziell mit, das Plebiszit sei nicht durchführbar.<sup>827</sup> Beneš, der im Mai und Anfang Juni 1920 in Paris und London weilte,<sup>828</sup> wurde vom Aussenministerium regelmässig über die Vorkommnisse in Teschen, die antitschechischen Schritte der politischen Vertreter Polens sowie die Unfähigkeit der alliierten Teschenkommission unterrichtet.<sup>829</sup>

Die Meldungen aus Prag veranlassten Prag zum Handeln, wobei ein zweistufiges Vorgehen eingeschlagen wurde: Zunächst wandte sich Beneš mit Schreiben vom 26. Mai 1920 an den Präsidenten der Pariser Botschafterkonferenz, den Franzosen Jules Cambon.<sup>830</sup> Der tschechoslowakische Aussenminister schilderte ausführlich die Gewalttaten der Teschener Polen, welche sich zum Ziel gesetzt hätten, das Plebiszit in der Region um jeden Preis zu verhindern, und bat angesichts dieser Situation und der Machtlosigkeit der Internationalen Kommission und der alliierten Truppen die Botschafterkonferenz einzugreifen.<sup>831</sup> Konkret forderte der Aussenminister im Namen der tschechoslowakischen Regierung die Botschafterkonferenz auf, eine möglichst rasche Durchführung des Plebiszits anzuordnen, militärische Verstärkung in das Plebiszitgebiet zu entsenden sowie an Warschau zu appellieren, keine feindlichen Akte (*manifestations d'hostilité*) wie den Abbruch diplomatischer Beziehungen zu unternehmen.<sup>832</sup>

Doch die tschechoslowakische Seite begnügte sich nicht damit, in der Teschenfrage nur an eine Instanz zu appellieren. So kündigte Beneš bereits in seinem Brief an Cambon die Absicht der Prager Regierung an, die Frage der Gewaltakte in Teschen umgehend der

---

<sup>824</sup> Vgl. Wandycz, France, S. 149.

<sup>825</sup> Vgl. Valenta, Die Teschener Frage, S. 114.

<sup>826</sup> Vgl. ebd., S. 113.

<sup>827</sup> Vgl. ebd., S. 140.

<sup>828</sup> Vgl. Dejmek, Zahraniční itinerář, S. 282.

<sup>829</sup> AMZV, TO 1920, Nr. 3403 und 3404: Telegramm MZV an Beneš nach Paris, 18.5.1920; AMZV, TO 1920, Nr. 3427: Telegramm MZV an Beneš nach Paris, 20.5.1920.

<sup>830</sup> LNA, R 562: Brief Beneš an Cambon, Paris, 26.5.1920.

<sup>831</sup> Vgl. ebd., S. 1-6.

<sup>832</sup> Ebd., S. 6f.

„Liga der Nationen“ zu präsentieren und eine Untersuchungskommission anzufordern.<sup>833</sup> Tatsächlich trat Beneš am 1. Juni 1920 in London an den Generalsekretär des Völkerbundes Eric Drummond heran, welcher sich damals wie der tschechoslowakische Aussenminister gerade in der britischen Hauptstadt aufhielt, und übergab ihm den Entwurf einer Note zum Teschenkonflikt.<sup>834</sup> Dieser erste Entwurf wurde unter Berücksichtigung von Drummonds Kommentar überarbeitet und fand schliesslich unter dem Titel „Appel du Gouvernement Tchéco-Slovaque au sujet de Teschen“ und mit dem Datum des 31. Mai 1920 versehen offiziell den Weg vor den Völkerbundrat.<sup>835</sup>

Im Dokument vom 31. Mai nahm der tschechoslowakische Aussenminister zu seinem Schreiben an Cambon Bezug und „erneuerte“ die dort enthaltenen Klagen und Proteste gegen das Vorgehen polnischer „Elemente“ in Teschen nun auch gegenüber dem Völkerbund.<sup>836</sup> Stärker als im Brief an Cambon jedoch betonte der Aussenminister die gegenüber der ČSR feindlichen Schritte der politischen Führung in Warschau, so insbesondere die oben genannte Initiative zum Abbruch der zwischenstaatlichen Beziehungen, und die Einschüchterungskampagne der polnischen Presse.<sup>837</sup> Während Beneš die Agitation der polnischen Seite als gefährlich nicht nur für die bilateralen Beziehungen zwischen den beiden Nachbarstaaten, sondern auch für ganz Mitteleuropa, ja für Europa generell bezeichnete,<sup>838</sup> präsentierte er die Haltung und das Verhalten der eigenen Regierung als friedliebend und kompromissbereit.<sup>839</sup>

Nachdem auf diese Weise die Fakten aus tschechoslowakischer Sicht auf den Tisch gelegt worden waren, stellte Beneš die im Schreiben an Cambon angekündigte Forderung: eine Sonderkommission des Völkerbundes solle die Ereignisse in Teschen vor Ort untersuchen und auf der Grundlage dieser Untersuchung die Gewalttaten und die für diese Verantwortlichen vor der Weltöffentlichkeit und den alliierten Regierungen brandmarken. Sein Ersuchen um Intervention des Völkerbundes stützte Beneš dabei auf Art. 11 Abs. 2 und Art. 15 der Satzung,<sup>840</sup> Artikel also, welche die Möglichkeit gaben, zwischenstaatliche Krisen und Streitfragen unterhalb der Kriegsschwelle an den Rat zu tragen und durch diesen lösen zu lassen.

---

<sup>833</sup> Ebd.

<sup>834</sup> Vgl. LNA, R 562: Aufzeichnung Drummond über das Gespräch mit Beneš am 1.6.1920 in London, S. 1. Dass das Gespräch und die Übergabe der Note in London stattgefunden haben, geht aus folgendem Dokument hervor: LNA, R 562: Brief Drummond an Beneš, 4.6.1920.

<sup>835</sup> LNA, R 562: Brief Beneš an Drummond, [London], 31.5.1920.

<sup>836</sup> Ebd., S. 1f.

<sup>837</sup> Ebd., S. 4f.

<sup>838</sup> Ebd., S. 6.

<sup>839</sup> Ebd., S. 5.

<sup>840</sup> Ebd., S. 7. Alles deutet darauf hin, dass die Bezugnahme zu den besagten Satzungsartikeln auf Rat Drummonds geschah. Vgl. LNA, R 562: Aufzeichnung Drummond über das Gespräch mit Beneš am 1.6.1920 in London, S. 1.



Was hat Beneš dazu veranlasst, sich in der Teschenfrage nicht nur an die Botschafterkonferenz, sondern gleichzeitig auch an den Völkerbund zu wenden? Der Historiker James Barros sieht in Benešs Vorstoss vom 1. Juni 1920 einen Versuch, die Völkerbundmaschinerie dazu zu nutzen, die tschechische Position zu stärken.<sup>841</sup> Bei der Suche nach einer Antwort auf die gestellte Frage und bei der Prüfung der These von Barros gilt es zunächst festzuhalten, dass die ČSR von der Botschafterkonferenz und vom Völkerbund nicht dasselbe wollte. Während die Botschafterkonferenz Massnahmen ergreifen und Schritte einleiten sollte, um eine rasche Durchführung des Plebiszits zu ermöglichen, verlangte die ČSR vom Völkerbund lediglich, die Vorgänge in Teschen zu untersuchen, die Fakten festzuhalten und öffentlich zu machen. Bereits in einem Telegramm an die Gesandtschaft der ČSR in London von Anfang Juni 1920 betonte der Aussenminister, es könne nicht darum gehen, dass sich der Völkerbund mit dem ganzen Problem befasse, sondern einzig und allein die Gewaltakte in der Region untersuche.<sup>842</sup> Die Lösung der Teschenfrage als solcher, d.h. in erster Linie die Grenzziehung, sollte hingegen den in der Botschafterkonferenz vertretenen alliierten Grossmächten vorbehalten bleiben.

Auch wenn Beneš dem Völkerbund im Teschenkonflikt somit scheinbar lediglich eine sekundäre Rolle zuteilen wollte, mass er dieser eine grosse Bedeutung bei. So betonte der tschechoslowakische Aussenminister gegenüber Drummond, er erachte es als sehr wichtig, den Völkerbund auf die geschilderten Tatsachen aufmerksam zu machen.<sup>843</sup> Dass es sich bei Benešs Worten nicht lediglich um eine diplomatische Nettigkeit handelte, belegt die grosse Zahl von Berichten, die im Laufe der Monate April und Mai von der tschechoslowakische Gesandtschaft in London aus an das Völkerbundsekretariat geschickt wurden und aus tschechoslowakischer Perspektive über die Ereignisse in Teschen informierten.<sup>844</sup> Die Bedeutung einer derartigen Informations- und Aufklärungsarbeit in Genf ergibt sich wiederum aus der internen diplomatischen Korrespondenz der ČSR. So hiess es im Telegramm des Prager Aussenministeriums an Beneš nach London vom 20. Mai, dass die Polen „erneut die bewährte Taktik anwenden, die Aufmerksamkeit von ihren Taten abzulenken.“<sup>845</sup> Den Erfolg und die für die ČSR schädliche Wirkung dieser Taktik bestätigte vier Tage später Beneš persönlich, als er aus Paris nach Prag schrieb, die Vertreter der alliierten Grossmächte seien bereits so weit zu behaupten, dass beide Seiten

---

<sup>841</sup> Barros, Office, S. 122.

<sup>842</sup> Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft London, Anfang Juni 1920, in: DČZP 1918-1920, Bd. 2, S. 418, Anm. 2.

<sup>843</sup> LNA, R 562: Brief Beneš an Drummond, [London], 31.5.1920, S. 5.

<sup>844</sup> Vgl. die Korrespondenz in LNA, Registry 1920-27, kart. 562 und 569.

<sup>845</sup> AMZV, TO 1920, Nr. 3427: Telegramm MZV an Beneš nach Paris, 20.5.1920.

„terrorisieren“ würden, und es ihnen dabei egal sei, wer mehr „terrorisiert“. <sup>846</sup> Entsprechend dieser Einschätzung wurde schliesslich im Appell nach Genf die Forderung nach einer Untersuchung durch die Weltorganisation in erster Linie mit der Behauptung begründet, die polnische Seite versuche, vor der öffentlichen Meinung und den alliierten Regierungen die Schuld für die Gewalt in Teschen den Tschechen, wenn nicht gar der Prager Regierung in die Schuhe zu schieben. <sup>847</sup> Nachdem die ČSR durch ihre Berichte an das Völkerbundsekretariat aus eigenem Antrieb die Weltorganisation über die „Wahrheit“ in Teschen aufzuklären versucht hatte, sollten sich nun die Weltorganisation und die darin versammelten Staaten mittels einer eigenen Untersuchung sowohl selber ein Bild der Lage machen und sich von der „Wahrheit“ überzeugen als auch die Weltöffentlichkeit über die „Wahrheit“ aufklären.

Die Vorgänge in Teschen durch den Völkerbund untersuchen zu lassen und die Schuldigen öffentlich zu benennen, war für Beneš jedoch nicht bloss aus propagandistischen und psychologischen Gründen, um des Bildes der ČSR im Ausland wegen von Bedeutung. Hinter dem Appell an Genf standen auch realpolitische und präventive Überlegungen, wie aus Benešs Exposé in der Aussenpolitischen Kommission der Abgeordnetenkammer vom 23. Oktober 1919 hervorgeht. Im Zusammenhang mit der Bedeutung des Völkerbundes für die Verteidigung der ČSR gegen eine äussere Aggression rief damals der Aussenminister den Abgeordneten den Fall in Erinnerung, bei dem der Aggressor die Behauptung ins Feld führt, er sei vom Opfer seiner eigenen Aggression angegriffen worden. Als konkrete Beispiele einer solchen Tatsachenverdrehung erinnerte Beneš nicht nur an das Verhalten Deutschlands und Österreich-Ungarns zu Beginn des Weltkrieges, sondern ging auch auf ein mögliches künftiges Szenario ein, welches der Aussenminister bewusst vor dem Hintergrund des Teschenkonflikts gewählt haben muss: „In dieser Hinsicht weise ich darauf hin, dass wenn heute zwischen uns und den Polen ein Krieg ausbrechen sollte, werden diese jegliche Propaganda aufbieten, damit sie beweisen können, dass wir sie angegriffen hätten [...]. [...] So wie heute niemand von Deutschland die Schuld für den Ausbruch des Krieges [d.h. des Ersten Weltkrieges] nehmen kann, genauso müssen auch wir uns darum bemühen, dass bereits im Voraus die Diskussion darüber ausgeschlossen ist, dass wir einzig und allein in der Verteidigung waren.“ <sup>848</sup> Für den Fall eines tschechoslowakisch-polnischen Krieges, welchen man nach den

---

<sup>846</sup> Brief Beneš an MZV, Paris, 24.5.1920, in: DČZP 1918-1920, Bd. 2, Nr. 646, S. 402-405, hier S. 403.

<sup>847</sup> LNA, R 562: Brief Beneš an Drummond, [London], 31.5.1920, S. 6.

<sup>848</sup> AÜTGM, EB I, kart. 32, R 142/1: Exposé Beneš in der Aussenpol. Kommission der Abgeordnetenkammer am 23.10.1919, S. 9f.

Informationen aus Prag nicht ausschliessen konnte,<sup>849</sup> hoffte Beneš mit dem Appell an den Völkerbund von Ende Mai 1920, Opfer und Täter im Voraus zum Vorteil der ČSR zu bestimmen. Erst eine solche „richtige“ Bestimmung des Aggressors hätte allfällige präventive Massnahmen der ČSR völkerrechtlich legitimiert und im Kriegsfall den erhofften Beistand nach Art. 16 der Satzung gebracht. Vor diesem Hintergrund trifft die oben zitierte These von James Barros in doppelter Weise zu: moralisch und rechtlich.

Auf die Frage, weshalb Beneš mit dieser Untersuchungs- und Aufklärungsarbeit den Völkerbund und nicht etwa die Organe der alliierten Hauptmächte beauftragt sehen wollte, gibt zumindest ansatzweise das Gespräch Benešs mit Drummond vom 1. Juni eine Antwort. So soll der Aussenminister auf die Bemerkung des Generalsekretärs, dass die von Prag geforderte Untersuchung durch eine Völkerbundkommission in Teschen Schwierigkeiten mit sich bringen würde, da vor Ort bereits die Alliierte Kommission bestehe, gemäss Drummonds Vermerk mit folgenden Worten geantwortet haben: „[...] the Allied Commission were not in a position to make any public pronouncement, since they would at once be accused of favouring one body as against the other. Should, however, the League of Nations send out a Commission, these accusations could hardly be made.“<sup>850</sup> Beneš präsentierte somit den Völkerbund als eine Institution, die dank ihrer Universalität gegenüber den Organen der alliierten Grossmächte den doppelten Vorteil besass, dass erstens deren Beschlüsse und Schlussfolgerungen allgemein anerkannt wären, zweitens dem Völkerbund als Urheber und Überbringer dieser Beschlüsse und Schlussfolgerungen nicht zum Schaden gereichen würden.

Benešs Erwartungen und Hoffnungen, welche er in eine Untersuchung der Teschenfrage durch den Völkerbund setzte, sollten sich am Ende nicht erfüllen. Der Grund dafür lag in der Wende, welche Ende Mai und Anfang Juni 1920 in der Teschenfrage eintrat. So schlug der polnische Diplomat Erazm Piltz bereits Mitte Mai in Paris Beneš vor, das Plebiszit fallen und einen unabhängigen Schiedsrichter über die Grenzziehung in Teschen entscheiden zu lassen. Mit der von Piltz aufgeworfenen Idee eines Schiedsverfahrens zeigte sich nach Rücksprache mit Prag nicht nur der tschechoslowakische Aussenminister einverstanden, auch die Botschafterkonferenz nahm sich dessen an und unterbreitete am 4. Juni 1920 beiden Parteien offiziell einen entsprechenden Vorschlag.<sup>851</sup> Zwar liess Drummond Anfang Juni Kopien von Benešs Note den Mitgliedern des Völkerbundesrates

---

<sup>849</sup> Am 30.5.1920 gab das Prager Aussenministerium Informationen an Beneš nach Paris weiter, wonach polnische Truppen von Warschau in Richtung Teschen verschoben würden. Siehe AMZV, TO 1920, Nr. 3459; Telegramm MZV an Beneš nach Paris, 30.5.1920.

<sup>850</sup> LNA, R 562: Aufzeichnung Drummond über das Gespräch mit Beneš am 1.6.1920 in London, S. 1.

<sup>851</sup> Vgl. Jelínek, Zahraničňo-politické vztahy, S. 116; Valenta, Die Teschener Frage, S. 140.

zukommen,<sup>852</sup> machte aber wenige Tage später angesichts der Tendenz hin zu einer Lösung im Schiedsverfahren die Mitglieder des Rates auf die Probleme aufmerksam, welche ein Einschreiten des Völkerbundes mit sich bringen würde. Da man damit rechnen musste, dass beide Konfliktparteien das Schiedsverfahren akzeptieren, wäre es Drummonds Meinung nach „im Interesse des Friedens“ ein Fehler, wenn der Rat eine Untersuchungskommission in einer Angelegenheit entsenden würde, welche bereits auf anderem Wege erledigt wäre.<sup>853</sup> Die Warnung des Generalsekretärs nahm sich der Rat schliesslich auch zu Herzen. So kam der tschechoslowakische Appell lediglich an einem informellen, privaten Treffen der Rates am 14. Juni 1920 zur Debatte, an deren Ende die Ratsmitglieder zum Schluss gelangten, dass es nicht zweckdienlich sei in die Sache einzugreifen, solange kein Entscheid in der Frage eines Schiedsverfahrens vorliege.<sup>854</sup>

Beneš hat den Beschluss des Völkerbundrates, über welchen er von Drummond im Schreiben vom 16. Juni in Kenntnis gesetzt wurde, nicht kommentiert. Der Grund für Benešs Schweigen ist jedoch weniger im Ergebnis der Ratssitzung zu sehen, sondern vielmehr im Umstand, dass zu jener Zeit der tschechoslowakische Aussenminister bereits vollständig auf den Vorschlag eines Schiedsverfahrens eingegangen war.<sup>855</sup> Die Forderung nach einer Untersuchungskommission des Völkerbundes hatte damals in Benešs Augen ihren ursprünglichen Zweck eingebüsst und konnte daher fallen gelassen werden. Zugunsten dieser Interpretation spricht auch die Tatsache, dass die tschechoslowakische Seite Drummonds Bitte nicht entsprach, dem Völkerbundsekretariat ihren ausführlichen Standpunkt in der Streitfrage zu kommunizieren sowie Beweismaterial zukommen zu lassen – jedenfalls kamen nach Aussage des Generalsekretärs keine solchen Dokumente beim Völkerbund an.<sup>856</sup>

Am Ende sollte jedoch auch das Schiedsverfahren nicht zum Zuge kommen. Da das tschechoslowakische Parlament einer solchen Lösung der Teschenfrage seine Zustimmung verweigerte, einigten sich Beneš und Grabski an der alliierten Konferenz im belgischen Spa darauf, die Botschafterkonferenz entscheiden zu lassen.<sup>857</sup> Der Spruch der Botschafterkonferenz vom 28. Juli 1920, welchen Beneš für die ČSR noch am selben Tag, sein polnischer Amtskollege Ignacy Paderewski am 30. Juli 1920 unterzeichneten, fiel dabei eindeutig zugunsten der Tschechoslowakei aus: Der Teilungsplan orientierte sich

---

<sup>852</sup> Vgl. LNA, R 562: Brief Drummond an Beneš, 4.6.1920.

<sup>853</sup> LNA, R 562: Memorandum Drummond [für Monnet, Mantoux, van Hamel], 11.6.1920.

<sup>854</sup> Vgl. League of Nations: Procès-verbal of the Sixth Session of the Council of the League of Nations, Geneva 1920, S. 15.

<sup>855</sup> Vgl. Wandycz, France, S. 150.

<sup>856</sup> Vgl. LNA, R 562: Brief Drummond an Beneš, 4.6.1920; LNA, R 562: Brief Drummond an Beneš, 16.6.1920.

<sup>857</sup> Vgl. Wandycz, France, S. 150, 158.

zwar nicht an der historischen Grenze, wies aber die meisten der Kohlegruben sowie die wichtigsten Eisenbahnverbindungen der ČSR zu.<sup>858</sup>

Auch wenn die Grenzziehung in Teschen Ende Juli 1920 völkerrechtlich bindend entschieden war, waren die Spannungen rund um Teschen noch nicht ausgestanden. Just zur Zeit, als Beneš an der ersten Versammlung des Völkerbundes weilte, erreichten ihn aus Prag Informationen des Verteidigungsministeriums über die Konzentration polnischer Truppen in der unmittelbaren Nachbarschaft zum tschechoslowakischen Teil Teschens. Zwar betonte das Verteidigungsministerium, die Truppenkonzentration könnte in Zusammenhang mit dem bevorstehenden Plebiszit im deutsch-polnischen Grenzgebiet Oberschlesiens stehen,<sup>859</sup> erachtete die Entwicklung dennoch als gefährlich und empfahl eine Intervention auf diplomatischem Wege.<sup>860</sup>

Der Aussenminister folgte dem Rat aus Prag, wobei er diesmal voll und ganz auf den Völkerbund setzte. So liess Beneš dem Leiter der Minderheitensektion des Völkerbundsekretariats, Eric Colban, am letzten Tag der Versammlung, dem 18. Dezember, ein Memorandum für das Sekretariat zukommen, welches nicht nur über die Truppenkonzentration an der Grenze zum tschechoslowakischen Teschen informierte, sondern auch Gerüchte wiedergab, wonach polnische Einheiten auf tschechoslowakisches Gebiet eindringen und ganz Teschen einnehmen könnten.<sup>861</sup> Wie bereits ein halbes Jahr zuvor ging es Beneš bei seiner Initiative im Völkerbund darum, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt die Fakten auf den Tisch zu legen, präventiv die Verantwortlichkeit für die aktuellen Ereignisse und die möglichen Folgen unmissverständlich festzuhalten und so die tschechoslowakischen Behörden von jeglicher Schuld freizusprechen.<sup>862</sup> Für diesen Zweck genügte es in den Augen Benešs nicht, dass in Prag bereits Staatspräsident Masaryk den polnischen Geschäftsträger auf die brisante Situation aufmerksam gemacht hatte.<sup>863</sup> Neben dieser Intervention auf bilateraler Ebene erachtete es der tschechoslowakische Aussenminister als unumgänglich, auch auf der multilateralen Ebene des Völkerbundes vorzugehen, konkret den Völkerbundrat über die jüngsten Geschehnisse rund um Teschen

---

<sup>858</sup> Vgl. Valenta, *Die Teschener Frage*, S. 141; Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 230, 278f.; Gajanová, *ČSR*, S. 70f.; Klimek/Kubů, *Československá zahraniční politika 1918-1938*, S. 40; Jelínek, *Zahraničně-politické vztahy*, S. 127; Wandycz, *France*, S. 158f.

<sup>859</sup> Die Volksabstimmung über die staatliche Zugehörigkeit Oberschlesiens fand am 20.3.1921 statt. Siehe Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 70.

<sup>860</sup> Telegramm František Chvalkovský, Vorsteher der Politischen Abteilung des MZV, an Beneš nach Genf, 13.12.1920, 19.10h, in: *DČZP 1920-1921*, Bd. 1, Nr. 230-231, S. 358.

<sup>861</sup> LNA, R 562: Čs. Memorandum, übergeben an Colban am 18.12.1920, S. 1f.; LNA, R 562: Mitteilung Colban für Drummond, 22.12.1920.

<sup>862</sup> Vgl. LNA, R 562: Čs. Memorandum, übergeben an Colban am 18.12.1920, S. 2f.; LNA, R 562: Mitteilung Colban für Drummond, 22.12.1920.

<sup>863</sup> Vgl. LNA, R 562: Čs. Memorandum, übergeben an Colban am 18.12.1920, S. 2.

in Kenntnis zu setzen.<sup>864</sup> Im Unterschied zum Appell von Ende Mai verzichtete Beneš diesmal jedoch darauf, vom Völkerbundrat weitergehende Schritte etwa in Form eigener Nachforschungen und Untersuchungen zu fordern. Das Sekretariat entsprach Benešs Wunsch und sandte auch das zweite tschechoslowakische Memorandum zur Teschenfrage allen Mitgliedern des Rates.<sup>865</sup>

Die Befürchtungen Prags, was die Absichten Warschaus betrifft, erwiesen sich als unbegründet, denn das Vorgehen Polens stand tatsächlich im Zusammenhang mit dem Plebiszit in Oberschlesien. Die polnische Regierung versicherte der tschechoslowakischen Ende Dezember denn auch, dass hinter der Konzentration polnischer Truppen nahe Teschen keine feindlichen Absichten gegenüber der ČSR stünden. Diese Mitteilung gab Beneš über die Gesandtschaft in Bern an das Völkerbundsekretariat weiter, welches am 30. Dezember den Rat darüber in Kenntnis setzte.<sup>866</sup> Damit konnte auch das Nachspiel der Teschenfrage in Genf ad acta gelegt werden, ohne dass der Völkerbund einschreiten musste. Hingegen scheint bereits der Umstand, dass die Sache vor den Völkerbund kam, eine für die ČSR positive Wirkung entfaltet zu haben. So ist anzunehmen, dass es die Gefahr einer Behandlung der Angelegenheit im Rat war, welche Warschau veranlasste, Prag die Versicherung von Ende Dezember zu schicken. In diesem Sinne läge der Wert des Völkerbundes für die ČSR nicht im Handeln, sondern bereits in der Androhung des Handelns.

Im Zusammenhang mit dem Teschenkonflikt trat der Völkerbund als Instrument, dessen man sich bei konkreten Ereignissen und Bedrohungen bedienen konnte, gleich im ersten Jahr seines Bestehens in das Blickfeld Prags. Die Weltorganisation war diesbezüglich aber nicht die einzige Wahl, wie Benešs Memorandum vom 18. Dezember zeigt. So liess an dessen Ende der tschechoslowakische Aussenminister wissen, was die Prager Regierung machen würde, sollte es im tschechoslowakischen Teil Teschens zu Gewalttaten und Sachbeschädigungen seitens der Polen kommen: Gegen eine derartige „Politik der Gewalt“ würde sich die tschechoslowakische Regierung „mit letzter Energie“ zur Wehr setzen, entweder indem sie sich gegen die Aggression verteidigt oder indem sie die Angelegenheit auf diplomatischem Wege einerseits dem Völkerbundrat, andererseits den alliierten Grossmächten präsentiert.<sup>867</sup> Neben den multilateralen Völkerbund trat somit die Option, autonom als Nationalstaat vorzugehen, oder an die Alliierten und deren Organe – Oberster

---

<sup>864</sup> Vgl. ebd., S. 2f.

<sup>865</sup> LNA, Registry 1920-27, R 562: Brief Drummond an die Mitglieder des Völkerbundrates, 23./24.12.1920.

<sup>866</sup> Vgl. LNA, Registry 1920-27, R 562: Notiz Paul Mantoux, 29.12.1920, sowie Brief Drummond an die Mitglieder des Völkerbundrates, 30.12.1920.

<sup>867</sup> LNA, R 562: Čs. Memorandum, übergeben an Colban am 18.12.1920, S. 3.

Rat und Botschafterkonferenz – heranzutreten.<sup>868</sup> Gemäss Jürgen Heideking kam bei Fragen der europäischen Nachkriegsordnung wie dem Teschenkonflikt bis Mitte der 1920er Jahre den interalliierten Einrichtungen die grössere Bedeutung als dem Völkerbund zu.<sup>869</sup> Heideking sieht diesen Umstand zwar in erster Linie als Folge der Politik der Hauptalliierten, welche „ihre“ Organe dem Völkerbund vorzogen, spricht die Kleinstaaten aber nicht von einer Mitschuld an dieser Situation frei. So weist der Historiker darauf hin, dass sich einige kleinere Staaten in verschiedenen Konfliktfällen nicht auf einen Appell an den Völkerbund beschränkten, sondern gleichzeitig die Siegermächte um Einschreiten baten. Dies habe in der Regel dazu geführt, „dass sich die interalliierten Organe umgehend des Problems annahmen, während die Genfer Delegierten der Hauptmächte eine Intervention des Völkerbundes mit dem Hinweis blockierten, die Angelegenheit sei in Paris bereits ‘under consideration’.“<sup>870</sup> Als konkrete Beispiele eines solchen doppelgleisigen Vorgehens von Kleinstaaten nennt Heideking zwar nur Österreich, Polen, Litauen, Griechenland und Albanien,<sup>871</sup> angesichts des Vorgehens der tschechoslowakischen Diplomatie in der Teschenfrage liesse sich diese Liste jedoch auch mit der ČSR ergänzen.

Hingegen scheint es weniger juristische Unsicherheit gewesen zu sein, wie Heideking für die von ihm genannten Kleinstaaten annimmt,<sup>872</sup> welche Beneš veranlasste, sich in der Teschenfrage sowohl an die Botschafterkonferenz als auch an den Völkerbundrat zu wenden. Vielmehr deutet alles darauf hin, dass es sich um eine bewusst gewählte Strategie handelte, welche durch pragmatische Überlegungen motiviert war, konkret durch die Überlegung, welche Instanz welche Aufgabe am ehesten im Sinne der ČSR und deren Interessen ausführen könnte. Bei der Feststellung der Fakten und der Verantwortlichkeiten hielt Beneš den universalen und – nach seiner Einschätzung – neutralen Völkerbund als die bessere Option, bei der Lösung der eigentlichen Streitfrage hingegen die Botschafterkonferenz. Hier, in der vierköpfigen Botschafterkonferenz konnte Frankreich, welches in der Teschenfrage eher zur tschechoslowakischen als zur polnischen Seite neigte,<sup>873</sup> sein Gewicht und seine Stimme zugunsten Prags stärker einbringen als im grösseren Völkerbundrat. Und nicht zuletzt muss sich in Benešs Wahl der Mittel auch seine Skepsis gegenüber dem jungen Völkerbund niedergeschlagen haben. In einer Zeit, wo die Weltorganisation ihre ersten Gehversuche auf dem glatten Parkett der

---

<sup>868</sup> Vgl. Heideking, Oberster Rat, S. 617f.

<sup>869</sup> Ebd., S. 625.

<sup>870</sup> Ebd.

<sup>871</sup> Ebd.

<sup>872</sup> Vgl. ebd., S. 625.

<sup>873</sup> Vgl. Wandycz, France, S. 93.

internationalen Beziehungen nach dem Ersten Weltkrieg wagte, es zudem mit den alliierten Organen gewichtige Alternativen des Konfliktmanagements gab, wollte der tschechoslowakische Außenminister in einer derart heiklen und ernsthaften Frage wie dem Teschenkonflikt nicht allein auf Genf setzen und vertrauen.



## 4.2 Die Habsburgerfrage

Als Kaiser von Österreich beanspruchten die Habsburger das erbliche Recht auf die böhmische Krone und damit auf die westlichen Gebiete, als Könige von Ungarn wiederum auf die östlichen Gebiete der späteren Tschechoslowakei.<sup>874</sup> Eine notwendige Voraussetzung für die Entstehung eines tschechoslowakischen Staates war daher neben der Auflösung Österreich-Ungarns als Reichsgebilde auch die Entmachtung der herrschenden Dynastie Habsburg-Lothringen. Folgerichtig enthob am 14. November 1918 die Provisorische tschechoslowakische Nationalversammlung in Prag das Haus Habsburg-Lothringen mit dem damaligen Herrscher Karl I. an der Spitze aller Rechte auf den böhmischen Thron.<sup>875</sup>

Aus tschechoslowakischer Perspektive war es aber auch von zentraler Bedeutung, wie sich die Habsburgerfrage international entwickeln würde. Dabei richteten die neuen politischen Entscheidungsträger in Prag ihre Blicke in erster Linie auf die beiden Nachfolgestaaten der Monarchie – Österreich und Ungarn. Nicht nur war für die Führung der ČSR ein Weiterbestehen der habsburgischen Herrschaft in der Nachbarschaft inakzeptabel. Allein schon die bloße Präsenz der Habsburger in Wien oder Budapest wurde wegen der dadurch gegebenen Perspektive einer Restitution der Donaumonarchie als permanenter Faktor der Instabilität und Unruhe in der Region und damit zumindest indirekt als Bedrohung der Unabhängigkeit und territorialen Souveränität der ČSR betrachtet.

In Österreich kam die Entwicklung den tschechoslowakischen Interessen zunächst entgegen. Nachdem Kaiser Karl bereits einen Tag vor der Ausrufung der Republik in Wien am 12. November 1918 unter dem Eindruck der revolutionären Ereignisse auf die Teilnahme an einer neuen Regierung verzichtet hatte, entschloss sich die republikanische Führung am 3. April 1919 zu einem ähnlichen Schritt wie das Prager Parlament fünf Monate zuvor: Per Dekret aberkannte sie dem Hause Habsburg-Lothringen auf ewige Zeiten alle Herrschaftsrechte auf dem Territorium der Republik Österreich und verwies jene Mitglieder des Hauses, welche nicht auf ihre bisherigen dynastischen Rechte zu verzichten gedachten, des Landes.<sup>876</sup> Karl hatte sich zwar bereits vor dem Erlass des Habsburger-Dekrets mit seiner Familie in die Schweiz begeben, jedoch war er nicht bereit, auf seine Rechte zu verzichten, betrachtete die Beschlüsse der Republik Österreich in der

---

<sup>874</sup> Vgl. Brach, *To the Origin*, S. 9; Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 147-151.

<sup>875</sup> Vgl. Pernes, *Poslední Habsburkové*, S. 196.

<sup>876</sup> Vgl. Ádám, *The Versailles System*, S. 129; Pernes, *Poslední Habsburkové*, S. 206.

habsburgischen Sache weder als rechtskräftig noch als bindend und zeigte sich entschlossen, auf eine Restauration seiner Herrschaft im Donauraum hinzuarbeiten.<sup>877</sup>

Während die Chancen auf eine Rückkehr des abgesetzten Herrschers nach Österreich vor dem Hintergrund der erwähnten politischen und rechtlichen Bedingungen Anfang der 1920er Jahre schlecht standen, war dies in Ungarn anders. Nicht nur kehrte der ungarische Rumpfstaat nach einem kurzen republikanischen Zwischenspiel Anfang 1920 zur Monarchie zurück. Auch liess das Parlament in Budapest die Frage des künftigen Monarchen bewusst offen und begnügte sich vorläufig damit, einen Reichsverweser in der Person von Admiral Miklós Horthy zu ernennen. Damit waren die Chancen einer Restauration der habsburgischen Macht in Bezug auf Ungarn gegeben, blieb aus Sicht Karls nicht zuletzt auch die Möglichkeit bestehen, über Ungarn den Weg zurück nach Wien zu suchen.<sup>878</sup> Doch nicht nur durch die Wiener Option betrachteten die politischen Entscheidungsträger in Prag eine habsburgische Restauration in Ungarn als direkte Gefahr für die ČSR. Da Karl den Vertrag von Trianon nicht unterzeichnet hatte, wäre es ihm nach einer Rückkehr auf den ungarischen Thron möglich, seine Herrscherrechte auf dem gesamten Territorium des einstigen Königreichs Ungarn einschliesslich der östlichen Gebiete der ČSR einzufordern.<sup>879</sup> In Verbindung mit den revisionistischen Zielen Budapests hätte eine Herrschaft Karls in Ungarn somit das Potential gehabt, den jungen tschechoslowakischen Staat wenn nicht ganz zu zerstören, so zumindest ins Wanken zu bringen.<sup>880</sup> Eine habsburgische Restauration in Ungarn zu verhindern stellte denn auch eines der wichtigsten Ziele der Prager Aussenpolitik dar.

Dieses Kapitel untersucht die Rolle des Völkerbundes beim Kampf der ČSR gegen eine habsburgische Restauration im Donauraum und fragt, inwiefern die tschechoslowakischen Aussenpolitiker und Diplomaten bei der Verfolgung dieses Ziels auf die Weltorganisation zurückgriffen bzw. zurückzugreifen gedachten. Der Völkerbund als Organisation zur Wahrung des Friedens und zur Sicherung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Mitgliederstaaten bzw. die Völkerbundsatzung mit ihrem Instrumentarium der Konfliktprävention und Konfliktschlichtung boten sich gerade in der Habsburgerfrage einem Kleinstaat wie der ČSR an. Hingegen eröffneten sich wie bereits in der Teschenfrage auch diesmal ausser dem Völkerbund andere Mittel und Wege, seine aussen- und sicherheitspolitischen Ziele zu verfolgen. Neben einem autonomen Vorgehen oder

---

<sup>877</sup> Vgl. Ádám, *Richtung Selbstvernichtung*, S. 32; Pernes, *Poslední Habsburkové*, S. 201, 204; Zeidler, *Charles IV's attempted returns*, S. 270.

<sup>878</sup> Vgl. Tóth, *Československá diplomacie*, S. 346; Ádám, *The Versailles System*, S. 129f.; Zeidler, *Charles IV's attempted returns*, S. 271.

<sup>879</sup> Vgl. Ádám, *The Versailles System*, S. 137f.

<sup>880</sup> Vgl. Tóth, *Československá diplomacie*, S. 344.

dem Appell an die alliierten Organe war dies insbesondere die Zusammenarbeit mit Staaten, welche in der Habsburgerfrage die tschechoslowakischen Interessen teilten. Dazu prädestiniert waren wie gesehen die beiden anderen Nachbarn Ungarns: Jugoslawien und Rumänien. Obwohl weder der jugoslawisch-tschechoslowakische Beistandsvertrag vom 14. August 1920 noch die späteren Abkommen der Kleinen Entente die Habsburgerfrage erwähnten,<sup>881</sup> war auch die Abwehr einer habsburgischen Restauration ein Anliegen aller drei Staaten.<sup>882</sup> Welchen Stellenwert in der Habsburgerfrage der universale Völkerbund im Vergleich zu den anderen aussenpolitischen Optionen hatte, soll für zwei Phasen untersucht werden, in denen diese Frage besonders akut wurde: Zunächst während der beiden Restaurationsversuche Karls in Ungarn 1921; anschliessend in der Zeit des Wiederauflebens der Restaurationsgefahr 1930.

#### **4.2.1 Die Restaurationsversuche Karls von Habsburg 1921**

Die Befürchtungen, welche die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR in Bezug auf eine habsburgische Restauration in Ungarn hegten, sollten sich bereits im Jahre 1921 bewahrheiten. Im Abstand von einem halben Jahr erschien Karl von Habsburg zweimal in Ungarn – zunächst am 25. März, später am 20. Oktober – mit dem Ziel, den ungarischen Königsthron wieder einzunehmen.<sup>883</sup> Dass beide Restaurationsversuche nach wenigen Tagen scheiterten, war dabei nicht nur der überwiegend negativen Rezeption in Ungarn selber geschuldet, wo namentlich Reichsverweser Horthy den habsburgischen Plänen eine Abfuhr erteilte, sondern auch der heftigen Reaktion seitens der Nachbarn Ungarns. Bei letzteren spielte gerade die tschechoslowakische Diplomatie unter Benešs Führung eine dominierende Rolle,<sup>884</sup> der Völkerbund hingegen keine, wie ein Überblick des Verhaltens der ČSR bzw. von deren Aussenminister zeigt.

Im Frühjahr 1921 machte sich Beneš bei seinen jugoslawischen und rumänischen Partnern dafür stark, dem diplomatischen Protest in Budapest ein gemeinsames Ultimatum folgen zu lassen, in welchem eine totale Blockade Ungarns und eine anschliessende militärische „Demonstration“ angedroht würde, sollte sich Karl am 7. April noch auf ungarischem Boden befinden. Von seinem Vorhaben brachte Beneš weder die vorsichtige

---

<sup>881</sup> Vgl. Ádám, *The Versailles System*, S. 129.

<sup>882</sup> Vgl. Reichert, *Das Scheitern*, S. 79.

<sup>883</sup> Einen Überblick der beiden Restaurationsversuche Karls in Ungarn 1921 geben u.a. Ádám, *Richtung Selbstvernichtung*, S. 32-35, 38-46, und Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 296-298, 313-317.

<sup>884</sup> Für den ersten Restaurationsversuch speziell Tóth, *Československá diplomacie*, für den zweiten v.a. Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 313-317.

Haltung Belgrads und Bukarests noch die Nachricht, dass Karl am 5. April Ungarn in Richtung Schweiz verlassen hatte, ab. So kam es, dass am 6. April abends der tschechoslowakische Vertreter in Budapest alleine dem ungarischen Aussenminister Glatz im Namen der ČSR Benešs Ultimatum überreichte. Da sich Karl zu jenem Zeitpunkt aber bereits wieder auf Schweizer Boden befand, war das Ultimatum lediglich von symbolischem, allenfalls psychologisch-propagandistischem Wert.<sup>885</sup>

Ein noch energischeres Vorgehen legte Beneš im Herbst 1921 an den Tag. So teilte der Aussenminister bereits zwei Tage nach Karls erneuter Rückkehr nach Ungarn den tschechoslowakischen Auslandsvertretungen mit, er werde diesmal die Anwesenheit des Habsburgers auf ungarischem Gebiet als *casus belli* betrachten.<sup>886</sup> Gleich am folgenden Tag setzte Beneš, welcher damals neben dem Posten des Aussenministers zugleich das Amt des Ministerpräsidenten innehatte, in der tschechoslowakischen Regierung die Ausrufung einer Teilmobilmachung sowie den Abbruch der Post- und Telegrafenvorbindung zu Ungarn durch.<sup>887</sup> Für seinen harten Kurs versuchte Beneš wie bereits ein halbes Jahr zuvor auch seine Partner aus der Kleinen Entente zu gewinnen. Diesen schlug der tschechoslowakische Aussenminister ein zweistufiges Vorgehen vor: Sollte sich Karl in Ungarn durchsetzen, würde die Kleine Entente sofort militärisch intervenieren; sollte es der Führung in Budapest hingegen gelingen, Karls Putsch abzuwehren, würde die Kleine Entente Ungarn ultimativ auffordern, binnen 48 Stunden der habsburgischen Dynastie deren Rechte auf den ungarischen Thron abzuerkennen.<sup>888</sup> Im Unterschied zum ersten Restaurationsversuch folgten diesmal die Partner dem tschechoslowakischen Aussenminister. So erklärten am 22. Oktober die drei Vertreter der Kleinen Entente in Budapest gemeinsam gegenüber der ungarischen Regierung, sie würden die weitere Anwesenheit Karls in Ungarn als *casus belli* betrachten.<sup>889</sup> Belgrad verfügte darüber hinaus wie Prag eine Teilmobilmachung und stand auch an der Seite der ČSR, als diese am 29. Oktober in Budapest das von Beneš vorgeschlagene Ultimatum unterbreitete. Rumänien schloss sich dem Ultimatum zwar nicht an, traf aber immerhin Vorbereitungen für eine allfällige Mobilisierung.<sup>890</sup>

Im Gegensatz zum Frühjahr 1921 beschränkte sich die Kleine Entente im Herbst jedoch nicht darauf, im Rahmen des Bündnisses zu agieren, sondern wandte sich zusätzlich an die internationale Gemeinschaft. Dies geschah aber nicht etwa über Genf, sondern über Paris.

---

<sup>885</sup> Vgl. Tóth, Československá diplomacie, S. 356, 365-368.

<sup>886</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 314; Sládek, Malá dohoda, S. 24.

<sup>887</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 314.

<sup>888</sup> Vgl. ebd.

<sup>889</sup> Vgl. Ádám, Richtung Selbstvernichtung, S. 40.

<sup>890</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 314; Ádám, Richtung Selbstvernichtung, S. 43.

Dort baten die diplomatischen Vertreter der drei Staaten am 24. Oktober die Botschafterkonferenz, sich in Budapest für die Erfüllung ihrer Forderung betreffend die Habsburgerfrage stark zu machen.<sup>891</sup> Die Alliierten kamen dem Wunsch der Kleinen Entente nach und intervenierten am 31. Oktober bei der ungarischen Regierung. Es muss am Ende wohl der Druck seitens der Grossmächte gewesen sein, welcher die ungarische Seite dazu bewog, dem Ultimatum der Kleinen Entente nachzugeben. Am 5. November verabschiedete zunächst das ungarische Parlament ein Gesetz, das die Rechte Karls und all seiner Nachkommen auf den ungarischen Thron aufhob. Am 10. November machte darüber hinaus die Regierung in Budapest eine Erklärung, worin auch die Möglichkeit der Wahl eines Habsburgers zum ungarischen König ausgeschlossen wurde.<sup>892</sup> Erst diese Schritte der ungarischen Seite stellten die Staaten der Kleinen zufrieden und veranlassten sie, ihre Kriegsvorbereitungen rückgängig zu machen.<sup>893</sup> In der Zwischenzeit wurde Karl, welcher bereits am 24. Oktober von ungarischen Regierungstruppen interniert worden war,<sup>894</sup> den Alliierten übergeben und mit seiner Familie auf die portugiesische Atlantikinsel Madeira verbannt.<sup>895</sup>

Der Überblick der diplomatischen Aktivitäten während der beiden habsburgischen Restaurationsversuche 1921 zeigt, dass keiner der internationalen Akteure einschliesslich Beneš den Völkerbund ins Spiel brachte. Doch nicht nur liessen die tschechoslowakischen Aussenpolitiker die Weltorganisation bei ihrer Reaktion auf Karls Unterfangen aussen vor. Indem die ČSR teils in eigener Regie, teils zusammen mit den Bündnispartnern Budapest zunächst ultimativ mit einer Blockade und militärischen Schritten drohte, anschliessend gar den Abbruch der Post- und Telegrafenerbindung zum Nachbarstaat und die Teilmobilmachung beschloss, stellte sie sich in Widerspruch zu den Regeln der Weltorganisation. Die von Prag angedrohten oder beschlossenen Massnahmen sah die Völkerbundsatzung zwar in Art. 16 vor, jedoch einzig und allein gegenüber einem Staat, der ungeachtet der Satzungsbestimmungen zum Krieg geschritten war, was man bei Ungarn im Frühjahr und Herbst 1921 nicht behaupten konnte. Zudem war nach der damals gängigen Auslegung des ersten Absatzes von Art. 16 für nicht-militärische Massnahmen eine vorangehende Bestimmung des Aggressors durch den Rat erforderlich, durften schliesslich militärische Massnahmen gemäss Art. 16 Abs. 2 nicht von den

---

<sup>891</sup> Vgl. Sládek, Malá dohoda, S. 25; Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 314.

<sup>892</sup> Vgl. Iordache, La Petite Entente, S. 55; Ádám, The Versailles System, S. 183-186; Zeidler, Charles IV's attempted returns, S. 282.

<sup>893</sup> Vgl. Ádám, Richtung Selbstvernichtung, S. 40, 45; Ádám, The Versailles System, S. 186; Sládek, Malá dohoda, S. 26.

<sup>894</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 313; Ádám, Richtung Selbstvernichtung, S. 39.

<sup>895</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 313, 317.

Völkerbundmitgliedern autonom, sondern nur auf Empfehlung des Völkerbundesrates getroffen werden. Ein allfälliges militärisches Vorgehen der Kleinen Entente gegen Ungarn fiel schliesslich auch nicht in die Kategorie eines durch die Satzung legalisierten Krieges, da die drei Staaten für eine solche Legalisierung die wichtigste Vorbedingung nicht erfüllt haben: den Streitfall friedlich zu lösen versuchen, sei es bilateral, vor einem internationalen Gericht oder vor dem Völkerbundrat, wie in Art. 12 der Satzung vorgeschrieben. Wäre 1921 die ČSR bzw. die Kleine Entente gegen Ungarn militärisch vorgegangen, hätte dies einen Verstoss gegen die Verpflichtungen der Satzung bedeutet, hätte somit de jure Art. 16 auf sie Anwendung finden können.

Es waren diese Aspekte, welche Kritiker im In- und Ausland gegen Benešs Vorgehen während der beiden Restaurationskrisen ins Feld führten: Nicht nur habe es die tschechoslowakische Regierung unterlassen, sich an Genf zu wenden; die Kleine Entente habe darüber hinaus mit der Androhung einer militärischen Lösung der Krise sowie konkreten Vorbereitungen hierfür gegen die Bestimmungen des Völkerbundes verstossen.<sup>896</sup> Die Replik, welche von tschechoslowakischer Seite gegenüber diesen Vorwürfen vorgebracht wurde, ist für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit in doppelter Hinsicht aufschlussreich. So lässt bereits der knappe Rahmen, in dem die ČSR zur Kritik Stellung nahm und ihre Politik zu rechtfertigen suchte, darauf schliessen, dass die Prager Diplomaten weder der Kritik an sich noch dem Völkerbund eine allzu grosse Bedeutung beimassen. Beneš selber äusserte sich in dieser Sache lediglich am 26. Oktober 1921 im Plenum der Prager Abgeordnetenkammer aus Anlass von Karls zweitem Coup.<sup>897</sup> An ein internationales oder besser deutschsprachiges Publikum richtete sich wiederum ein Artikel mit dem Titel „Habsburg-Ungarn, Kleine Entente und der Völkerbund“, welcher in der ersten Novemberhälfte vom tschechoslowakischen Pressereferenten in der Schweiz František Sátora verfasst und an die Redakteure verschiedener Schweizer Zeitungen geleitet wurde.<sup>898</sup> Da Sátora bei der Abfassung des Artikels unter anderem Benešs Parlamentsexposé als Basis diente,<sup>899</sup> weisen beide Quellen starke inhaltliche Parallelen auf. Neben der Quantität der tschechoslowakischen Rechtfertigungsversuche zeigt auch

---

<sup>896</sup> Vgl. Bericht Jan Reisser, Sekretär der čs. Vertretung beim Völkerbund, an Beneš, Genf, 2.11.1921, in: DČZP 1920-1921, Bd. 2, Nr. 752, S. 305f., hier S. 306; AMZV, PZ Bern 1921, č. 264: Brief Reisser an die Nachrichtenabteilung des MZV, Bern, 12.11.1921, sowie beigelegter Artikel „Habsburg-Ungarn, Kleine Entente und Völkerbund“ von František Sátora, čs. Pressereferent in der Schweiz, [Nov. 1921], S. 1.

<sup>897</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenkammer am 26.10.1921, in: SDPK, online unter [www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm](http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm).

<sup>898</sup> AMZV, PZ Bern 1921, č. 264: Beilage zu Brief Reisser an die Nachrichtenabteilung des MZV, Bern, 12.11.1921.

<sup>899</sup> Vgl. AMZV, PZ Bern 1921, č. 264: Brief Reisser an die Nachrichtenabteilung des MZV, Bern, 12.11.1921.

deren Inhalt, wie gross bzw. gering die Bedeutung des Völkerbundes für Prag damals war – und dies nicht nur in Bezug auf die habsburgischen Restaurationsversuche.

Zu Beginn ihrer Ausführungen stellten sowohl Beneš als auch Sátora die prinzipielle Frage, ob der Völkerbund überhaupt die Kompetenz besessen habe, in die Ereignisse vom Frühjahr und Herbst einzugreifen, ob er die Instanz sei, welche zur Lösung des Problems berufen war.<sup>900</sup> Auch wenn weder Beneš noch Sátora eine direkte Antwort auf diese Frage gaben, wird aus ihren Ausführungen die tschechoslowakische Position deutlich genug sichtbar: So vertrat der Aussenminister in seiner Parlamentsrede den Standpunkt, die „erste Grundlage“ des Völkerbundes sei die bedingungslose Einhaltung der Friedensverträge, was bei den Ereignissen im Frühjahr und Herbst von Seiten Ungarns nicht der Fall gewesen sei.<sup>901</sup> Und im Artikel des Pressereferenten ist zu lesen, dass die Lösung der Habsburgerfrage in den Bereich der „Liquidierung des Weltkrieges“ gehöre, der Völkerbund aber kein Instrument für derartige Aufgaben sei. In diesem Zusammenhang erinnerte Sátora daran, dass sich der Völkerbund früher in ähnlichen Fällen als nicht kompetent erklärte, so etwa im Burgenlandkonflikt zwischen Ungarn und Österreich, als es um die Umsetzung der Bestimmungen der Friedensverträge betreffend die österreichisch-ungarische Grenze ging.<sup>902</sup> Indem der Autor darauf verwies, dass im Burgenlandkonflikt die kompetente Instanz die Botschafterkonferenz gewesen sei, es „nur einen Umweg und Zeitverlust“ bedeutet hätte, sich an den Völkerbund zu wenden,<sup>903</sup> antwortete er gleichzeitig indirekt auf die Kompetenzfrage im Falle der habsburgischen Restaurationsversuche von 1921: Nicht der Völkerbund, sondern die in der Botschafterkonferenz vertretenen alliierten Siegermächte waren die kompetente Instanz, weshalb weder die rechtliche Grundlage noch der praktische Nutzen für ein Eingreifen der Weltorganisation bzw. für einen Appell an diese gegeben waren. Beneš äusserte sich in seinem Exposé zwar vorsichtiger, die oben zitierte Stelle lässt jedoch erkennen, dass auch der Aussenminister der Meinung war, für eine aktive Rolle Genfs in den Restaurationskrisen des Jahres 1921 hätten die rechtlichen Voraussetzungen gefehlt.<sup>904</sup>

Die tschechoslowakische Seite bemühte aber nicht nur rechtliche Argumente, sondern war ehrlich genug, auch pragmatisch-realpolitische Motive hinter ihrem Vorgehen

---

<sup>900</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung am 26.10.1921, in: SDPK, online unter [www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm](http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm); AMZV, PZ Bern 1921, č. 264: Sátora, „Habsburg-Ungarn, Kleine Entente und Völkerbund“, [Nov. 1921], S. 6.

<sup>901</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung am 26.10.1921, in: SDPK, online unter [www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm](http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm).

<sup>902</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 272.

<sup>903</sup> AMZV, PZ Bern 1921, č. 264: Sátora, „Habsburg-Ungarn, Kleine Entente und Völkerbund“, [Nov. 1921], S. 6.

<sup>904</sup> Exposé Beneš in der Abgeordnetenversammlung am 26.10.1921, in: SDPK, online unter [www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm](http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/090schuz/s090001.htm).

einzugestehen. So betonte Beneš am 26. Oktober 1921 gegenüber den Abgeordneten, dass im Augenblick, wo ein Staat angegriffen werde, es häufig um einen Tag, eine Stunde, eine Minute gehe, weshalb es angebracht sei, wenn jede Regierung nach ihren Bedürfnissen sofort Massnahmen ergreife, welche sie für notwendig erachte.<sup>905</sup> Benešs Andeutung, der Völkerbund sei im Hinblick auf die beiden Restaurationsversuche das ungeeignete, da zu langsame und unsichere Instrument gewesen, konkretisierte erneut der Artikel von Satora. Dieser räumte zwar ein, dass die Satzung für die Streitschlichtung vor dem Völkerbundrat eine bis zu sechsmonatige Frist vorsieht, um genügend Raum für eine friedliche Lösung zu bieten, schloss aber diese Option im Falle der Ereignisse in Ungarn wie zuvor Beneš mit dem Hinweis auf den Zeitfaktor und mit plastischen Worten umgehend aus:

Wenn einmal der Angriff erfolgt ist, kann es sich nicht um Monatsfristen handeln, hier entscheiden Stunden, manchmal sogar Minuten. Deshalb mussten sich die Staaten der Kleinen Entente selbst und sofort zur Wehr setzen, was nicht nur ihr gutes Recht, sondern auch ihre Pflicht gegenüber den eigenen Völkern, gegenüber der Demokratie und dem Frieden war. Wenn jemand einen unverantwortlichen Missetäter im Moment ergreift, wo dieser sich anschickt, sein Haus anzuzünden, läuft man nicht zum Richter, sondern man packt den Verbrecher an Ort und Stelle und trifft Massnahmen, um ihn unschädlich zu machen.<sup>906</sup>

Folgt man dieser Darstellung, waren es somit die langen Prozeduren im Völkerbund, welche die ČSR und ihre Bündnispartner bei Karls Restaurationsversuchen davon abhielten, sich nach Genf zu wenden. Die Fristen, die bei einfachen Streitfragen berechtigt und zweckdienlich waren, würden sich im Falle einer direkten und unmittelbaren Bedrohung der staatlichen Unabhängigkeit, als welche die tschechoslowakische Seite die Ereignisse in Ungarn präsentierte, am Ende gegen das Opfer dieser Bedrohung richten – so die Argumentation. Ein Appell an den Völkerbund hätte nach dieser Auffassung für die ČSR nicht einen Sicherheitsgewinn, sondern vielmehr ein Sicherheitsrisiko bedeutet. Gestützt auf das Recht zur Selbstverteidigung präsentierte die tschechoslowakische Seite das rasche, vom Völkerbund unabhängige Vorgehen im Rahmen der Bündnisse oder auf autonomer Basis als den einzigen, dem nationalen Sicherheitsinteresse und den Erfordernissen des Augenblicks gerechten und daher auch legitimen Weg. Es muss dieser Skepsis vor einer „Genfer Lösung“ geschuldet gewesen sein, dass Anfang November Slavík gegenüber führenden Mitgliedern des Völkerbundsekretariats betonte, es wäre nicht

---

<sup>905</sup> Ebd.

<sup>906</sup> AMZV, PZ Bern 1921, č. 264: Satora, „Habsburg-Ungarn, Kleine Entente und Völkerbund“, [Nov. 1921], S. 9.



angebracht, wenn der Völkerbund auf irgendeine Weise in die durch Karls zweiten Restaurationsversuch entstandene Situation eingreifen würde.<sup>907</sup>

Die Argumente, welche die tschechoslowakische Seite zur Rechtfertigung ihres Vorgehens während Karls Restaurationsversuchen in Ungarn vorbrachte, sind in doppelter Weise bemerkenswert: Nicht nur bediente sich ihrer ein Land, dessen Aussenminister den Völkerbund als ein zentrales Element der nationalen Sicherheitskonzeption präsentierte und wiederholt beschwor, dementsprechend auch handeln zu wollen.<sup>908</sup> Die Argumente halten darüber hinaus auch kaum einer objektiven Prüfung stand.

Dies betrifft zunächst die Behauptung, dass ein Einschreiten des Völkerbundes die Einhaltung der Friedensverträge voraussetze, diese Voraussetzung im Falle der Restaurationsversuche jedoch nicht gegeben gewesen sei. Abgesehen von der Tatsache, dass die Ereignisse in Ungarn keinen Verstoss gegen die Friedensverträge darstellen konnten, da die Habsburgerfrage nicht Gegenstand der Friedensverträge war,<sup>909</sup> hält Benešs These auch mit Blick auf die Völkerbundsatzung nicht stand. Zwar betonte die Präambel der Satzung die Bedeutung der Respektierung des Völkerrechts und der Einhaltung internationaler Verträge für Frieden und Sicherheit, jedoch war damit keine Vorbedingung für die Tätigkeit des Völkerbundes ausgedrückt. Vielmehr hielten Art. 3 und 4 der Satzung fest, dass in die Kompetenz von Versammlung und Rat alle Fragen fallen, welche den Weltfrieden erschüttern könnten. Diese prinzipielle Bestimmung war anschliessend in Art. 11 konkretisiert. Es war denn auch in erster Linie dieser Satzungsartikel, auf dessen Grundlage die habsburgischen Restaurationsversuche nach Genf gebracht und dort hätten behandelt werden können, nämlich als Ereignisse, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigten und den internationalen Frieden gefährdeten. Die rechtliche Grundlage für einen Appell an den Völkerbund war im Frühjahr und Herbst 1921 folglich sehr wohl gegeben, stand auch der ČSR und deren Verbündeten der Weg nach Genf offen.

Doch auch der zweite Teil der tschechoslowakischen Rechtfertigungsstrategie, wonach die Ereignisse in Ungarn eine sofortige Reaktion erforderlich machten, eine solche aber bei einem Gang nach Genf nicht möglich gewesen wäre, steht auf tönernen Füßen. So betraf die sechsmonatige Frist, welche Sátorai als Beweis für die Langwierigkeit eines Verfahrens im Völkerbundrat vorbrachte und die sich in Art. 12 Abs. 2 der Satzung findet, nicht den Fall einer Aggression, als welche die tschechoslowakische Seite Karls

---

<sup>907</sup> Vgl. Bericht Reisser an Beneš, Genf, 2.11.1921, in: DČZP 1920-1921, Bd. 2, Nr. 752, S. 305f., hier S. 306.

<sup>908</sup> So – wie gesehen – am 1.6.1920 gegenüber Drummond: LNA, R 562: Aufzeichnung Drummond über das Gespräch mit Beneš am 1.6.1920 in London.

<sup>909</sup> Adam, *The Versailles System*, S. 129.

Restaurationsversuch präsentierte, sondern die Prozedur der friedlichen Beilegung internationaler Streitfragen durch ein Gericht oder den Völkerbundrat. Die Satzungsartikel jedoch, die sich mit einer direkten Aggression befassten (neben Art. 11 auch Art. 10 und 16), verloren kein Wort über irgendwelche Fristen.

Angesichts dieser Analyse wird man den Eindruck nicht los, es handelte sich bei der Argumentation, welcher sich die Tschechoslowaken zur Begründung und Rechtfertigung ihres Vorgehens bedienten, in Wirklichkeit um Ausflüchte oder gar Ausreden, von deren Wahrheitsgehalt nicht einmal die Urheber dieser Argumentation überzeugt sein konnten. Dies trifft insbesondere auf Beneš zu, welcher 1921 zwar erst am Beginn seiner „Genfer Karriere“ stand, die Völkerbundsatzung aber bereits damals hinreichend gut gekannt haben muss, um sich der Schwäche seiner Ausführungen vom 26. Oktober bewusst gewesen zu sein. Die Versicherung des Aussenministers vor den Parlamentariern, wonach die ČSR im Sinne des Völkerbundes gehandelt und nicht gegen den Geist der Weltorganisation verstossen habe, kann daher weder zugestimmt werden noch klingen sie aus dem Mund des tschechoslowakischen Aussenministers glaubwürdig. Im Gegenteil ist man gezwungen, den Kritikern Recht zu geben, welche der ČSR vorwarfen, gegen Geist *und* Satzung der Weltorganisation verstossen zu haben, als sie ihrem südlichen Nachbarn mit militärischen Massnahmen drohte und Schritte zur Umsetzung dieser Drohung unternahm.

Vor diesem Hintergrund stellt sich abschliessend die Frage nach den wahren Gründen für den Umstand, dass die ČSR bei Karls Restaurationsversuchen nicht nur an Genf vorbei, sondern auch im Widerspruch zu Genf handelte. Die Antwort auf diese Frage scheint in Benešs mittelbaren Zielen von 1921 zu liegen, welche etliche Historiker aufgedeckt haben und einige gar vor das unmittelbare Ziel der Beseitigung Karls aus Ungarn stellen.<sup>910</sup> So hätten sich die Ereignisse im Frühjahr und Herbst 1921 hervorragend dazu geeignet, sowohl generell Prestigepolitik zu betreiben, Macht und Einfluss des eigenen Staates zu demonstrieren und dessen Position in der Region zu festigen als auch konkret die Einigkeit und Aktionsfähigkeit der Partnerschaft mit Jugoslawien und Rumänien unter Beweis zu stellen, die tschechoslowakische Vormachstellung innerhalb dieser Partnerschaft auszubauen und schliesslich die Bildung der Kleinen Entente zu vollenden. Obwohl zwischen Prag, Belgrad und Bukarest gegenüber Budapest nicht immer die von Beneš gewünschte Einigkeit erreicht werden konnte, wirkte in der Tat bereits Karls erster Restaurationsversuch als Katalysator der Genese des Dreierbündnisses, indem mit dem Abschluss der Verträge zwischen der ČSR und Rumänien sowie zwischen Jugoslawien

---

<sup>910</sup> Vgl. Lemberg, Die Tschechoslowakei, S. 268; Sládek, Malá dohoda, S. 23; Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 299f.; Tóth, Československá diplomacie, S. 357f.

und Rumänien am 23. April 1921 bzw. 7. Juni 1921 die Kleine Entente abgerundet werden konnte.<sup>911</sup> In Benešs damaliger bündnispolitischer Agenda aber konnte der Völkerbund keine positive Rolle spielen; dazu waren die in der Satzung festgelegten Prinzipien ungeeignet, die Prozeduren zu lang und schwerfällig, die Wahrscheinlichkeit, das gewünschte Ergebnis zu erzielen, nicht hoch genug. Daher galt es, ausserhalb Genfs vorzugehen. Wie gross Anfang der 1920er Jahre in Benešs Aussenpolitik die Priorität der bilateralen oder regionalen Schiene im Vergleich zur multilateralen war, zeigt nicht zuletzt die Bereitschaft des tschechoslowakischen Aussenministers, bei der Verfolgung der bündnispolitischen Ziele über die Satzung hinwegzusehen und die in der Satzung verankerten Prinzipien der Bündnispolitik zu opfern.

#### **4.2.2 Das Wiederaufflammen der Restaurationsfrage 1930**

Die Verbannung Karls auf Madeira und die ungarischen Rechtsakte von Anfang November markierten den Schlusspunkt unter die beiden Restaurationskrisen des Jahres 1921. Als Karl am 1. April 1922 im Exil starb und mit Otto einen erst zehnjährigen, noch nicht regierungsfähigen Nachkommen hinterliess, verlor die Habsburgerfrage vorübergehend an Brisanz. Dies änderte sich, als mit dem 20. Oktober 1930 der achtzehnte Geburtstag Ottos, damit dessen Volljährigkeit und Regierungsfähigkeit näher rückten.<sup>912</sup> Vor diesem Hintergrund drängte Beneš an der Konferenz der Kleinen Entente im slowakischen Štrbské Pleso am 27. Juni 1930 die Bündnispartner, mit Blick auf eine mögliche habsburgische Restauration präventiv ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Obwohl es im Gegensatz zu 1921 in den 1930er Jahren aufgrund der innenpolitischen Entwicklung in Österreich und Ungarn wahrscheinlicher war, dass Otto nach Wien und nicht nach Budapest zurückkehren würde,<sup>913</sup> richtete der tschechoslowakische Aussenminister sein Augenmerk auch diesmal auf Ungarn. Für den Fall einer Ernennung Ottos oder eines anderen Habsburgers zum ungarischen König schlug Beneš vor, sofort eine Blockade gegenüber Ungarn zu verhängen, d.h. jegliche Art von grenzüberschreitendem Verkehr zu unterbrechen und die diplomatischen Beziehungen mit Budapest abubrechen.<sup>914</sup>

---

<sup>911</sup> Vgl. Sládek, *Malá dohoda*, S. 23f.; Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 299f.

<sup>912</sup> Vgl. Pernes, *Poslední Habsburkové*, S. 241.

<sup>913</sup> Vgl. Ádám, *The Versailles System*, S. 189; Reichert, *Das Scheitern*, S. 80.

<sup>914</sup> AUTGM, EB I, kart. 137, R 199/8: Protokoll der Verhandlungen zw. Beneš, Marinković und Mironescu an der Konferenz der Kleinen Entente in Štrbské Pleso vom 25.-27.6.1930, S. 7.

Wie 1921 beabsichtigte der tschechoslowakische Aussenminister somit auch 1930 zu Mitteln zu greifen, welche Art. 16 Abs. 1 der Satzung einzig gegen einen Kriegsaggressor vorsah. Während diese Massnahmen die Staaten der Kleinen Entente erneut in eigener Regie, ohne Rücksicht auf den Völkerbund und damit in Widerspruch zur Satzung hätten treffen sollen, brachte im Unterschied zu 1921 im Sommer 1930 Beneš die Weltorganisation zumindest in einem zweiten Schritt doch noch ins Spiel. So empfahl der Aussenminister, sich nach den Sofortmassnahmen an den Völkerbundrat zu wenden. Über die Frage, ob der Appell auf der Basis von Art. 10, 11 oder 12 der Satzung erfolgen sollte, wollte Beneš zwar erst später definitiv entscheiden,<sup>915</sup> deutete jedoch bereits in Štrbské Pleso an, dass er eine Berufung auf Art. 12 bevorzugen würde. Die Vorteile, welche ein Rückgriff auf Art. 12 hätte, erklärte Beneš laut Konferenzprotokoll seinen Bündnispartnern mit folgenden Worten: „[...] dies könnte Krieg bedeuten, sofern der Rat nicht innerhalb von drei Monaten entscheidet, sind wir frei [...]“.<sup>916</sup> Tatsächlich gab der abschliessende Satz des ersten Absatzes von Art. 12 den Völkerbundmitgliedern das Recht, auch kriegerische Massnahmen zu ergreifen, jedoch nicht drei Monate *nach Beginn* der Behandlung der Sache im Rat – wie Beneš behauptete, sondern drei Monate *nach Beendigung* einer solchen Behandlung und nur dann, wenn der Rat zu keinem einstimmigen Beschluss käme oder gegen einen Staat, welcher einem einstimmigen Beschluss des Rates nicht entsprechen würde.<sup>917</sup> In diesen beiden Fällen wären die Staaten ganz im Sinne von Benešs Worten tatsächlich frei, legal Krieg zu führen, ohne hierzu eine Empfehlung des Rates abwarten zu müssen, wie es Art. 10 und 11 vorschrieben.

Beneš schloss somit 1930 wie zehn Jahre zuvor beim Vorgehen gegen eine habsburgische Restauration Krieg als Mittel der Politik ein, legte nun aber Wert darauf, dass dies unter Berücksichtigung und im Rahmen der in der Satzung verankerten Regeln geschehe. Dabei bot Art. 12 den doppelten Nutzen, dass er erstens die Option offen liess, gemeinsam militärisch vorzugehen, zweitens ein solches militärisches Vorgehen international legalisieren würde. Die Satzung hätte der ČSR und ihren Verbündeten so als nützliches Feigenblatt gedient, um ihre antirevisionistische und antirestaurative Politik im Donaauraum zu legitimieren. Jedoch rechnete Beneš im Ernstfall nicht damit, dass man zu den äussersten, sprich militärischen Mitteln werde greifen müssen, sondern zeigte sich gegenüber seinen Partnern überzeugt, bereits die Androhung solcher Mittel würde ihre

---

<sup>915</sup> Ebd.

<sup>916</sup> Ebd.

<sup>917</sup> Sollte der Rat keinen einstimmigen Bericht in der Streitfrage verabschieden können, käme Art. 15 Abs. 7 ins Spiel, welcher den Staaten freie Hand gab. Vgl. Société des Nations: Petit manuel, S. 140.

psychologische Wirkung zeitigen und Ungarn zum Nachgeben zwingen.<sup>918</sup> Womöglich waren es am Ende diese beruhigenden Worte, welche die jugoslawischen und rumänischen Vertreter dazu bewogen haben,<sup>919</sup> Benešs Vorschlag anzunehmen.<sup>920</sup>

Dass Genf in Benešs antihabsburgischer Politik 1930 im Vergleich zu 1921 eine wesentlich grössere Rolle spielte, zeigte sich auch drei Monate nach der Konferenz von Štrbské Pleso. So kommunizierte der tschechoslowakische Aussenminister die in Štrbské Pleso gefassten Beschlüsse der Kleinen Entente am 2. Oktober 1930 dem Generalsekretär des Völkerbundes und betonte dabei, er teile ihm dies offiziell mit, damit er als Generalsekretär informiert sei und es nicht zu Überraschungen komme.<sup>921</sup> Hinter diesem auf den ersten Blick seltsam anmutenden Schritt muss sich die Erinnerung an die heftigen Vorwürfe und die scharfe Kritik verborgen haben, welche 1921 das Vorgehen der Kleinen Entente hervorgerufen hatte. Einer solchen negativen Reaktion wollte der tschechoslowakische Aussenminister 1930 zuvorkommen und ein mögliches Vorgehen des Dreierbündnisses gegen Ungarn im Voraus vor dem Völkerbund und damit der Weltgemeinschaft absichern. Dieser Absicht schien auch der Umstand geschuldet, dass Beneš den Generalsekretär nicht nur auf die Entschlossenheit des Bündnisses hinwies, im Falle einer habsburgischen Restauration in Ungarn sofort die diplomatischen Beziehungen zu Budapest abubrechen und eine Blockade zu verhängen, sondern ihn gleichzeitig auch der Bereitschaft der drei Staaten versicherte, sich an die Vorschriften der Satzung zu halten. So liess Beneš den Generalsekretär wissen, die drei Staaten würden gemäss Art. 12 vom Rat einen Beschluss gegen die Habsburger fordern und sich bei einer Uneinigkeit des Rates vorbehalten, eigenmächtig vorzugehen, wenn nötig militärisch. Angesichts der oben genannten Vorteile, welche der tschechoslowakische Aussenminister mit Art. 12 verband, überrascht es nicht, dass sich die Kleine Entente für diesen Weg nach Genf entschieden hatte. Mit Art. 12 konnten gleich zwei Fliegen auf einen Streich geschlagen werden: Den Völkerbundrat unter Druck setzen, in der Habsburgerfrage im Sinne der Kleinen Entente zu entscheiden, sich gleichzeitig ein autonomes Vorgehen des Bündnisses vorbehalten, sollte der Rat zu keinem einstimmigen Entschluss gelangen. Einen ersten Erfolg brachte diese Taktik bereits am 2. Oktober. So versicherte der Generalsekretär dem

---

<sup>918</sup> Vgl. AÜTGM, EB I, kart. 137, R 199/8: Protokoll der Verhandlungen zw. Beneš, Marinković und Mironescu an der Konferenz der Kleinen Entente in Štrbské Pleso vom 25.-27.6.1930, S. 7.

<sup>919</sup> In der Darstellung Benešs nahm Jugoslawien damals eine strengere Haltung ein als die ČSR und hätte auf eine habsburgische Restauration mit schärferen Mitteln reagiert als nur diplomatischen und wirtschaftlichen Sanktionen. Vgl. Bericht Marek, österr. Gesandter in Prag, an österr. Vizekanzler Schober, 17.12.1931, in: ADÖ, Bd. 8, Nr. 1179, S. 70-72, hier S. 71.

<sup>920</sup> Vgl. AÜTGM, EB I, kart. 137, R 199/8: Protokoll der Verhandlungen zw. Beneš, Marinković und Mironescu an der Konferenz der Kleinen Entente in Štrbské Pleso vom 25.-27.6.1930, S. 7.

<sup>921</sup> AÜTGM, EB I, kart. 95, R 110/2: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit Drummond am 2.10.1930 in Genf.

tschechoslowakischen Aussenminister, die internationalen Verpflichtungen Ungarns seien derart klar, dass der Völkerbundrat im Eventualfall einmütig wäre und sich für die Kleine Entente aussprechen würde, ein militärisches Einschreiten am Ende daher nicht notwendig wäre.<sup>922</sup>

Drummonds Worte weisen schliesslich auf einen weiteren Faktor hin, welcher die Politik Benešs 1930 beeinflusste. Dass der tschechoslowakische Aussenminister 1930 einen Gang nach Genf in seine Strategie überhaupt einplanen konnte und schliesslich auch einplante, war nämlich durch einen Schritt bedingt, welchen die Kleine Entente acht Jahre zuvor unternommen hatte. Im Zusammenhang mit dem Ersuchen Ungarns um Beitritt zum Völkerbund beschloss auf Initiative des tschechoslowakischen Aussenministers Ende August 1922 die Kleine Entente, ihre Zustimmung zur Aufnahme Ungarns an folgende Bedingung zu knüpfen: Der Rat oder die Versammlung des Völkerbundes sollten „in geeigneter Form“ zum Ausdruck bringen, dass die Verpflichtung Ungarns, keinen Habsburger auf dem ungarischen Thron zuzulassen, in den Augen der Weltorganisation eine internationale Verpflichtung sei.<sup>923</sup> Entsprechend diesem Beschluss sandten am 8. September 1922 die Delegierten der Kleinen Entente an der dritten Versammlung Generalsekretär Drummond sechs Dokumente, welche ein Jahr zuvor zwischen den Vertretern Ungarns, den alliierten Grossmächten sowie den Staaten der Kleinen Entente ausgetauscht worden waren und die ungarischen Verpflichtungen betreffend die Habsburgerdynastie zum Inhalt hatten, mit der Bitte, die Dokumente beim Völkerbundsekretariat zu registrieren.<sup>924</sup> Wie einem Aufsatz Jan Krčmářs von 1924 zu entnehmen ist, ging es der ČSR bei der Intervention vom Herbst 1922 darum, dass Ungarns Verpflichtungen in der Habsburgerfrage „auf gebührende Weise petrifiziert“ würden.<sup>925</sup> Dieses Ziel gelang es zu erreichen, als am 9. September 1922 die an Drummond gesandten Dokumente beim Völkerbund registriert wurden.<sup>926</sup>

Der Zusammenhang zwischen der Registrierung der ungarischen Verpflichtungen in der Habsburgerfrage beim Völkerbund einerseits, der Bereitschaft, bei einem Restaurationsversuch an die Weltorganisation zu appellieren andererseits belegt ein Gespräch Benešs mit dessen britischem Amtskollegen Arthur Henderson vom

---

<sup>922</sup> Ebd.

<sup>923</sup> AMZV, PZ Ženeva 1922, č. 29: Telegramm MZV an čs. Delegation in Genf, 28.8.1922, S. 1. Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 335f.

<sup>924</sup> AMZV, sekce II, kart. 742: Brief der Delegationen der ČSR, Rumäniens und Jugoslawiens an der 3. Versammlung an Drummond, 8.9.1922 (abgedruckt in LND A.132.1922.VII. Engagement internationaux pris par la Hongrie en ce qui concerne la dynastie des Habsbourg, Genève, 26.9.1922, S. 3-7).

<sup>925</sup> Krčmář, Dr. Beneš, S. 171.

<sup>926</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 742: Brief Völkerbundsekretariat an die Delegationen der ČSR, Rumäniens und Jugoslawiens an der 3. Versammlung, 27.9.1922.

23. September 1930.<sup>927</sup> Als Henderson Beneš die Frage stellte, weshalb sich die Kleine Entente bei einem habsburgischen Putsch diesmal nach Genf wenden würde, erklärte Beneš, die Grossmächte hätten von den Ungarn eine ausdrückliche internationale Verpflichtung, wonach die Habsburger kein Recht auf den ungarischen Thron haben, diese Verpflichtung im Sekretariat des Völkerbundes registriert worden und international verbindlich sei. Im Falle eines habsburgischen Restaurationsversuchs würde die Kleine Entente daher vom Völkerbund nicht mehr und nicht weniger verlangen, als dass er die Ungarn zwingen, dieser Verpflichtung nachzukommen. Erst die Registrierung der ungarischen Verpflichtungen in der Habsburgerfrage beim Völkerbund scheint dem tschechoslowakischen Aussenminister die rechtliche Grundlage geliefert zu haben, bei einer habsburgischen Restauration an den Völkerbund zu appellieren. Darüber hinaus erhöhte sich mit der Registrierung die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher Appell am Ende das von der Kleinen Entente erhoffte Resultat bringen würde. Der reale Testfall für das Verhalten sowohl der ČSR als auch des Völkerbundes bei einem habsburgischen Restaurationsversuch blieb jedoch aus.

Dass Beneš im Jahre 1930 im Unterschied zu 1921 den Völkerbund in seine antihabsburgische Politik einbezog und bei einer habsburgischen Restauration in Ungarn nach Genf zu gehen beabsichtigte, war somit weniger idealistischen Motiven im Sinne einer Rücksichtnahme auf die Weltorganisation geschuldet. Vielmehr war die Politik der ČSR eigennützig und realistisch. Dem tschechoslowakischen Aussenminister ging es nicht um die Weltorganisation, sondern darum, diese für die tschechoslowakischen Interessen einzuspannen. Das Hauptanliegen bestand 1930 darin, eine Politik ausserhalb des Völkerbundes, konkret ein allfälliges militärisches Vorgehen gegen Ungarn, durch den Völkerbund und dessen Satzung legitimieren zu lassen. Darin lag der einzige Unterschied zum Vorgehen 1921. Wie bei den beiden Restaurationsversuchen Karls in Ungarn 1921, wie bereits beim Teschenkonflikt entschieden somit auch 1930 am Ende pragmatische, taktische und realpolitische Überlegungen über die Frage, ob man den Völkerbund einschalten solle und wenn ja, wie und wofür. 1921 beantwortete Beneš die erste Frage nach dem Ob negativ, 1930 positiv. Mit dem Geist des Völkerbundes und dem Inhalt der Satzung nahm es der Aussenminister dabei nicht sehr ernst bzw. nahm nur das ernst, was er für die Verfolgung der eigenen bzw. tschechoslowakischen Ziele als zweckdienlich erachtete.

---

<sup>927</sup> AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/2: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit Henderson am 23.9.1930 in Genf.

### 4.3 Die Aufrüstung der Verliererstaaten

Angesichts der geopolitischen und geostrategischen Lage war es für die Sicherheit der ČSR von existenzieller Bedeutung, dass die Friedensverträge mit den benachbarten Verliererstaaten in Teil V spezielle Klauseln enthielten, welche auf einen umfassenden und langfristigen Abbau der militärischen Stärke dieser Staaten abzielte.<sup>928</sup> Insbesondere hatten die betroffenen Staaten die allgemeine Wehrpflicht abzuschaffen und ihre Volksarmeen durch eine zahlenmässig kleine Berufsarmee zu ersetzen.<sup>929</sup> Militärische Befestigungen mussten abgebaut werden, die Errichtung neuer Anlagen war untersagt. Bewaffnung und Ausrüstung galt es stark zu reduzieren oder in bestimmten Fällen ganz zu zerstören. Die Produktion von Kriegsmaterial im Land selber war strengen Regeln unterworfen, die Einfuhr von Rüstungsgütern verboten. Im Falle Deutschlands kam zusätzlich in Art. 42 und 43 des Versailler Vertrags die Verpflichtung hinzu, das Gebiet links des Rheins sowie einen 50 km breiten Streifen rechts des Rheins zu entmilitarisieren und entmilitarisiert zu halten. Konkret bedeutete dies, dass sich in diesem Territorium weder deutsche Truppen noch militärische Einrichtungen und Kriegsmaterial befinden durften.<sup>930</sup> Es lag im Interesse der Sicherheit der ČSR, dass erstens die Verliererstaaten die militärischen Bestimmungen der Friedensverträge umsetzten, d.h. abrüsteten, und zweitens nicht gegen die Verpflichtungen verstiessen, d.h. aufrüsteten bzw. wiederaufrüsteten.

Gerade beim zweiten Ziel, dem Kampf gegen die illegale (Wieder)Aufrüstung der Verliererstaaten, konnte auch der Völkerbund eine Rolle spielen. Zunächst gab Art. 11 der Satzung den Völkerbundmitgliedern die Möglichkeit, allfällige Verstösse gegen die militärischen Bestimmungen der Friedensverträge als Bedrohung des Friedens vor den Völkerbundrat zu bringen. Darüber hinaus sahen auch die Friedensverträge für den Völkerbund eine zentrale Funktion bei der Kontrolle der Abrüstung der Verliererstaaten vor. Da das Mandat der Interalliierten Kontrollkommissionen (*Inter-Allied Commissions of Control* IACC), denen ursprünglich die Kontrolle der Abrüstung der Verliererstaaten oblag, mit der Umsetzung aller befristeten militärischen Auflagen durch die

---

<sup>928</sup> Vgl. Webster, *From Versailles to Geneva*, S. 226f.; Jäberg, *Systeme kollektiver Sicherheit*, S. 177.

<sup>929</sup> Die Obergrenze der Stärke der Streitkräfte war wie folgt festgelegt: Deutschland 100'000, Österreich 30'000, Ungarn 35'000 Mann. Vgl. Webster, *From Versailles to Geneva*, S. 226f.

<sup>930</sup> Zu den militärischen Bestimmungen der Friedensverträge siehe Towle, *Enforced disarmament*, S. 66f., 82; Goldstein, *The Versailles System*, S. 158; Webster, *From Versailles to Geneva*, S. 226f.; Beck, „A Frontier Comedy“, S. 161; Tanner, *Versailles*, S. 12f.



Verliererstaaten endete,<sup>931</sup> wurde auf französischen Druck hin dem Abrüstungskapitel des Versailler Vertrags mit Deutschland folgende Bestimmung (Art. 213) hinzugefügt:<sup>932</sup>

So long as the present Treaty remains in force, Germany undertakes to give every facility for any investigation which the Council of the League of Nations, acting if need be by a majority vote, may consider necessary.<sup>933</sup>

Ähnlich lautende Artikel fanden schliesslich auch in die Friedensverträge mit Österreich (Art. 159 des Vertrags von St. Germain) und Ungarn (Art. 143 des Vertrags von Trianon) Eingang und begründeten das sogenannte Investigationsrecht des Völkerbundes (*droit d'investigation / right of investigation*).<sup>934</sup> Dieses sollte mit dem Ende des alliierten Kontrollregimes wirksam werden und dem Völkerbund erlauben, die Abrüstung der Verliererstaaten zu begleiten und bei Bedarf einer Prüfung zu unterziehen.<sup>935</sup> Das Organisationsstatut für die Ausübung des Investigationsrechts vom 27. September 1924 gab dabei jedem Völkerbundmitglied das Recht, dem Generalsekretär Informationen zukommen zu lassen, welche eine Völkerbundinvestigation erforderlich machen würden, wobei über die Auslösung einer Investigation der Rat mit einfachem Mehr beschliessen müsste.<sup>936</sup>

Das vorliegende Kapitel wird der Frage nachgehen, inwiefern die ČSR in konkreten Fällen von Vergehen gegen die Abrüstungsbestimmungen der Friedensverträge von ihrem Recht und der Möglichkeit Gebrauch machte, sich an den Völkerbund zu wenden. Dabei werden zwei Gruppen von Ereignissen berücksichtigt: Erstens die beiden schwersten Verstösse gegen das Verbot der Waffeneinfuhr nach Ungarn und Österreich – die St. Gotthard-Affäre von 1928 und die Hirtenberg-Affäre von 1933. Zweitens die einseitige Aufkündigung der Militärklauseln der Friedensverträge durch die Verliererstaaten in den Jahren 1935 bis 1938.

---

<sup>931</sup> Zur Organisation der alliierten Kontrolle über die Abrüstung der Verliererstaaten siehe Salewski, Entwaffnung, S. 33, 50, 54f.; Tanner, Versailles, S. 14f.

<sup>932</sup> Vgl. Tanner, Versailles, S. 10; Towle, Enforced disarmament, S. 84.

<sup>933</sup> The Consolidated Treaty Series, Bd. 225, S. 282.

<sup>934</sup> Art. 159 des Vertrags von St. Germain hatte folgenden Wortlaut: „So long as the present Treaty remains in force, Austria undertakes to submit to any investigation which the Council of the League of Nations, acting if need be by a majority vote, may consider necessary.“ The Consolidated Treaty Series, Bd. 226, S. 56. Art. 143 des Vertrags von Trianon war identisch, ausser dass „Hungary“ anstelle von „Austria“ stand. The World War I Document Archive, online unter [https://www.lib.byu.edu/index.php/Treaty\\_of\\_Trianon](https://www.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Trianon).

<sup>935</sup> Vgl. Walters, A History, S. 301.

<sup>936</sup> LND C.541(I).189(I).1924.IX. Organisation de l'Exercice du droit d'investigation dans les quatres pays soumis à l'investigation, en vertu des Traités de Versailles, Saint-Germain, Trianon et Neuilly. (Approuvé par le Conseil, le 27 septembre 1924), Chapitre II.

#### 4.3.1 Die St. Gotthard-Affäre 1928

Am 1. Januar 1928 machten österreichische Zollbeamte am österreichisch-ungarischen Grenzbahnhof St. Gotthard (Szent-Gotthárd) eine Entdeckung, welche in einen internationalen Skandal und zugleich den ersten Testfall für den Völkerbund als Kontrollorgan der Abrüstung der Verliererstaaten mündete. Bei der Prüfung eines aus Italien kommenden Güterzuges stellte sich heraus, dass sich in fünf Waggons nicht Teile für Landwirtschaftsmaschinen befanden, wie auf den Lieferscheinen angegeben, sondern 591 Kisten mit Komponenten österreichischer Maschinengewehre aus dem Ersten Weltkrieg. Dieser Fund war von höchster Brisanz, denn gemäss den Friedensverträgen waren sowohl Österreich, über dessen Staatsgebiet der Güterzug nach St. Gotthard gekommen war, als auch Ungarn, auf dessen Territorium sich der Zug am 1. Januar 1928 befand, der Import von Kriegsmaterial ganz untersagt, der Transit nur mit einer Spezialbewilligung des entsprechenden Verteidigungsministeriums erlaubt. Eine solche Bewilligung lag jedoch für die entdeckte Lieferung weder auf österreichischer noch auf ungarischer Seite vor.<sup>937</sup>

Die Öffentlichkeit erfuhr vom Zwischenfall zunächst aus Pressecommuniqués, in welchen die ungarischen und österreichischen Behörden am 2. bzw. 3. Januar knapp über den Zwischenfall informierten und gleichzeitig jede Beteiligung am Waffentransport von sich wiesen.<sup>938</sup> Gerade im Falle Ungarns war das Dementi jedoch wenig glaubwürdig, deutete im Gegenteil vieles darauf hin, dass die ungarische Führung beim Waffentransport sehr wohl ihre Hände im Spiel hatte. Weniger als ein Jahr zuvor war die alliierte Kontrollkommission aus Budapest abgezogen worden. Im Laufe des Jahres 1927 kam es zudem zu einer spürbaren Annäherung zwischen Ungarn und dem faschistischen Italien. Ausdruck der verstärkten „italienischen Orientierung“<sup>939</sup> Budapests war der Besuch des ungarischen Ministerpräsidenten István Bethlen bei Mussolini in Rom Anfang April 1927. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten die beiden Staatschefs nicht nur einen zehnjährigen Freundschafts- und Schiedsvertrag mit einer Geheimklausel hinsichtlich einer engen politischen Zusammenarbeit. Der Duce versprach dem Gast aus Budapest darüber hinaus, Ungarn bei der Aufrüstung aktiv zu unterstützen.<sup>940</sup> Konkret wurde vereinbart, dass die Italiener den Ungarn die im Ersten Weltkrieg von der k.u.k. Armee in Italien

---

<sup>937</sup> Vgl. Vaïsse, *Le désarmement*, S. 531f.; Beck, „A Frontier Comedy“, S. 161f.

<sup>938</sup> Vgl. Romsics, István Bethlens Aussenpolitik, S. 270f.

<sup>939</sup> Romsics, István Bethlens Aussenpolitik, S. 264.

<sup>940</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 435; Romsics, István Bethlens Aussenpolitik, S. 264-266.

zurückgelassenen Waffen übergeben.<sup>941</sup> Wie man heute weiss, handelte es sich bei der Entdeckung vom 1. Januar 1928 um die erste, im Sinne der Römer Absprachen getätigte Lieferung.<sup>942</sup>

Doch auch die zeitgenössischen Akteure in Prag müssen sich über diese Zusammenhänge im Klaren gewesen sein. Nicht nur erfuhr die tschechoslowakische Seite vom italienischen Versprechen betreffend die Aufrüstung Ungarns.<sup>943</sup> Auch kam sie bereits vor dem 1. Januar 1928 in den Besitz von Hinweisen über die Tötung von Waffenlieferungen aus Italien nach Ungarn.<sup>944</sup> Es lag auf der Hand, dass es sich beim Fund des Neujahrstages um eine der von Rom Budapest versprochenen Lieferungen handelte.<sup>945</sup> Diesen Verdacht konnte auch die Verbalnote vom 5. Januar 1928 nicht ausräumen, in welcher das ungarische Aussenministerium auf Prags Frage nach dem Herkunfts- und Bestimmungsort des entdeckten Materials antwortete. Die Behauptung, wonach die fünf Eisenbahnwagen von einer Privatfirma in Verona an das Unternehmen der Brüder Berkovits im tschechoslowakisch-ungarischen Grenzort Nové Město adressiert waren, von wo sie ohne entladen zu werden nach Warschau weitergeleitet werden sollten,<sup>946</sup> erwies sich als unhaltbar. Vielmehr musste man davon ausgehen, dass die Ladung auf ungarischem Staatsgebiet verbleiben sollte.<sup>947</sup> Budapests Beteuerung, die Ware sei dazu bestimmt, Ungarn wieder zu verlassen, konnte Prag nicht überzeugen und war nicht dazu angetan, die Angelegenheit aus dem Weg zu räumen.

#### 4.3.1.1 Benešs Überlegungen zum Vorgehen und der Völkerbund

Noch bevor die ČSR ihre eigenen Nachforschungen zu den Ereignissen vom Neujahrstag 1928 abgeschlossen hatte, befasste sich Beneš mit dem Gedanken, wie vorgehen, würde sich der Verdacht auf einen Verstoss gegen die militärischen Klauseln des Vertrags von Trianon erhärten. Anders als bei den Restaurationsversuchen Karls von Habsburg spielte dabei der Völkerbund von Beginn an eine zentrale Rolle. So schlug der

---

<sup>941</sup> Vgl. Romsics, István Bethlens Aussenpolitik, S. 265.

<sup>942</sup> Vgl. Romsics, István Bethlens Aussenpolitik, S. 270f.; Juhász, Hungarian foreign policy, S. 86f.; Barros, Office, S. 298f.

<sup>943</sup> Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 435.

<sup>944</sup> Vgl. AMZV, TO 1927, Nr. 169/27: Telegramm MZV an čs. Gesandtschaft Wien, 2.3.1927; Vaïsse, Le désarmement, S. 540.

<sup>945</sup> Vgl. Barros, Office, S. 298.

<sup>946</sup> Vgl. Note verbale du Ministère royal hongrois des Affaires étrangères à la Légation de la République tchécoslovaque à Budapest, Budapest, 5.1.1928, in: Société des Nations: Journal Officiel 9/4, 1928, Annexe 1021, S. 546-548, hier S. 548.

<sup>947</sup> Vgl. Vaïsse, Le désarmement, S. 532; Beck, „A Frontier Comedy“, S. 162; Romsics, István Bethlens Aussenpolitik, S. 271.

Aussenminister am 3. Januar 1928 den Partnern aus der Kleinen Entente vor, nach Abschluss der eigenen Ermittlungen gemeinsam zu entscheiden, was weiter zu tun sei, insbesondere, ob man die Sache nach Genf zur Durchführung einer Untersuchung übergeben solle.<sup>948</sup>

Was Beneš mit diesem Zusatz gemeint hatte, zeigte sich eine Woche später, als Beneš am 10. Januar 1928 die tschechoslowakischen Vertretungen in Bern und anderen europäischen Hauptstädten bereits genauer über seine Pläne informierte.<sup>949</sup> Der Aussenminister bekräftigte nicht nur die Absicht, die Sache nach Genf zu bringen, sondern äusserte sich nun auch dazu, wie er dabei konkret vorzugehen gedenke: man sollte sich nicht auf „einen Artikel der Satzung“ berufen, sondern „einfach den Rat bitten, seine Pflicht angesichts der Tatsache wahrzunehmen, dass dieser die Kontrolle der Rüstung Ungarns übernommen hat“, die Sache somit „nur als einen administrativen Akt des Rates“ durchführen lassen.<sup>950</sup> Auch wenn Beneš den Begriff „Investigation“ in seinem Zirkulartelegramm nicht gebrauchte, lassen seine Worte keinen Zweifel darüber, dass er die St. Gotthard-Affäre auf der Grundlage des Investigationsrechts des Völkerbundes als Verstoß gegen die Bestimmungen von Kapitel V des Vertrags von Trianon behandelt haben wollte. Den zweiten möglichen Weg nach Genf, bei welchem man sich auf Art. 11 der Satzung berufen und den Zwischenfall als Bedrohung des Friedens oder als Störung der zwischenstaatlichen Beziehungen präsentieren würde, empfand der Aussenminister hingegen als nicht empfehlenswert. Dementsprechend wies zwei Tage später in Genf der damalige Ständige Vertreter der ČSR beim Völkerbund, Ferdinand Veverka, den Stellvertretenden Generalsekretär des Völkerbundes, Joseph Avenol, darauf hin, es sei der ČSR wichtig zu betonen, sie wolle in der St. Gotthard-Frage gerade nicht auf der Basis von Art. 11 intervenieren.<sup>951</sup>

Dass sich die tschechoslowakische Diplomatie in der St. Gotthard-Affäre dafür stark machte, nach Genf zu gehen, dabei aber keine Behandlung auf der Basis von Satzungsartikel 11, sondern eine Untersuchung des Zwischenfalls durch den Rat wünschte, war durch eine doppelte Überlegung motiviert: Auf der einen Seite wollte und konnte Beneš nicht einfach über die Sache hinwegsehen. So soll der Aussenminister gegenüber Drummond eine Völkerbundinvestigation unter einem präventiven Gesichtspunkt gefordert

---

<sup>948</sup> Vgl. Telegramm Beneš an ausgewählte čs. Auslandsvertretungen, Prag, 4.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 133, S. 141.

<sup>949</sup> Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, Prag, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 141f.

<sup>950</sup> Ebd., S. 142.

<sup>951</sup> Vgl. AMZV, PZ Bern 1928, č. 7: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 12.1.1928, 18.10h.

haben, um künftige Verstösse gegen den Trianoner Vertrag zu verhindern.<sup>952</sup> Dass er die ganze Angelegenheit gegen Ungarn auszunutzen beabsichtige, liess Beneš bereits in seinem Telegramm vom 10. Januar nach Bern wissen.<sup>953</sup> Auf der anderen Seite scheint Beneš alles daran gesetzt zu haben, die ganze Angelegenheit nicht allzu heiss zu kochen bzw. überhaupt aufkochen zu lassen. So betonte Beneš sowohl im Telegramm vom 10. Januar als auch wenige Tage später gegenüber dem österreichischen Gesandten in Prag, Ferdinand Marek, er wolle möglichst gemässigt vorgehen, wegen den Waffen keinen Konflikt heraufbeschwören, sondern im Gegenteil die Spannungen zu entschärfen suchen, daher auch ein Hervortreten der Kleinen Entente in Genf und ein „kontradiktorisches Verfahren“ zwischen dem Bündnis und Ungarn im Rat vermeiden. Es war ebendieses Anliegen, einen offenen Konflikt vor der Öffentlichkeit zu unterbinden, welches Beneš als Grund nannte, weshalb er sich nicht unter Berufung auf die Satzung nach Genf wenden wolle.<sup>954</sup>

Gegenüber einem Verfahren nach Art. 11 der Satzung bot eine Investigation den doppelten Vorteil, dass zwar der Waffenschmuggel und das Fehlverhalten Ungarns vor die Weltöffentlichkeit gebracht würden, jedoch die Pflicht zum Handeln als auch die Verantwortung für ein allfälliges Handeln beim Rat lägen, die Staaten der Kleinen Entente selber nicht als Ankläger aufzutreten hätten.<sup>955</sup> Diese Funktion des Völkerbundes als eine Art neutrales Opferlamm, welches anstelle der Kleinen Entente aus Anlass der Ereignisse vom 1. Januar 1928 eine Warnung an Ungarn aussprechen sollte, scheint Beneš auch gegenüber Marek angedeutet zu haben. So schrieb der Gesandte nach Wien, dass der tschechoslowakische Aussenminister „den Völkerbund nicht gegen Ungarn hetzen [wolle], doch müsse ein Dritter da sein, der in der Sache entscheidet.“<sup>956</sup> Dass sich dabei Beneš überzeugt gab, die Sache könne im Rat „nicht untergehen“, <sup>957</sup> war wohl einem weiteren Aspekt des Untersuchungsverfahrens geschuldet, den Beneš bis dahin zwar nicht erwähnt hatte, dessen er sich jedoch bewusst sein musste. Im Gegensatz zur Behandlung einer Angelegenheit nach Art. 11 genügte bei einem Untersuchungsverfahren für Ratsbeschlüsse

---

<sup>952</sup> Barros, Office, S. 300.

<sup>953</sup> Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142.

<sup>954</sup> Vgl. Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142; Bericht Marek an österr. Bundeskanzler Seipel, Prag, 20.1.1928, in: ADÖ, Bd. 6, Nr. 898, S. 212-217, hier S. 213f.

<sup>955</sup> Vgl. Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142.

<sup>956</sup> Bericht Marek an Bundeskanzler Seipel, Prag, 20.1.1928, in: ADÖ, Bd. 6, Nr. 898, S. 212-217, hier S. 214.

<sup>957</sup> Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142.

eine einfache Mehrheit,<sup>958</sup> was die Realisierungschancen einer Investigation wesentlich erhöhte.

Auch wenn Beneš gegenüber der Berner Gesandtschaft sowie Marek das Verhältnis zu Ungarn in den Vordergrund stellte, war sein Vorgehen in der St. Gotthard-Frage weniger durch die Rücksichtnahme auf den ungarischen Nachbarn motiviert. Prags Augenmerk galt vielmehr den grösseren und gewichtigeren Akteuren in der Sache. So verriet der Aussenminister im Telegramm nach Bern, er sei durch die Bemühung geleitet, keinen Konflikt mit Italien hervorzurufen.<sup>959</sup> Und in Genf versicherte Veverka Avenol, die ČSR wolle bei einem Gang vor den Völkerbund jeglichen Anschein vermeiden, sie unternehme etwas gegen Italien. Wie wichtig der italienische Faktor war, zeigt sich unter anderem daran, dass der Gesandte den Stellvertretenden Generalsekretär bat, er möge auf diesen Aspekt dessen italienischen Assistenten Paulucci hinweisen.<sup>960</sup> Doch auch die Haltung der anderen Grossmächte muss in Prag ihre Wirkung entfaltet haben. So warnte der tschechoslowakische Gesandte Štefan Osuský aus Paris am 18. Januar Beneš, der britische Aussenminister Austen Chamberlain habe bei dessen französischem Amtskollegen interveniert, wegen einer Kleinigkeit solle doch nicht der ganze Apparat des Völkerbundes in Gang gesetzt werden.<sup>961</sup>

Mit Blick auf Italien und Grossbritannien ist es zu erklären, weshalb Beneš gegenüber Seipel nicht nur betonte, es sei ihm von Anfang an klar gewesen, „dass man aus St. Gotthardt keine grosse Affaire machen kann,“ er daher nur eine administrative Frage aufwerfen wollte, sondern auch behauptete, er werde „es nicht als Niederlage betrachten, wenn der Völkerbund nicht so entscheidet, wie wir es dachten.“<sup>962</sup> Angesichts des begrenzten Spielraums, welchen die Grossmächte in der St. Gotthard-Frage liessen, legte der Aussenminister in erster Linie Wert darauf, dass der Rat in der Angelegenheit überhaupt aktiv werde, während er das Ergebnis des Eingreifens als von zweitrangiger Bedeutung präsentierte. In diesem Sinne gab Beneš einen Monat zuvor dem Gesandten in der Schweiz den Auftrag, im Völkerbundsekretariat auf die Notwendigkeit und Bedeutung hinzuweisen, dass der Rat entschieden agiere, auch wenn das Ergebnis der Untersuchung am Ende negativ ausfallen würde.<sup>963</sup>

---

<sup>958</sup> Société des Nations: Annuaire, Bd. 1, 1920-1927, S. 314.

<sup>959</sup> Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142.

<sup>960</sup> Vgl. AMZV, PZ Bern 1928, č. 7: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 12.1.1928, 18.10h.

<sup>961</sup> AÚTGM, fond EB I, kart. 156, R 295/5: Telegramm Osuský an Beneš, 18.1.1928, 18.50h.

<sup>962</sup> AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 27f.

<sup>963</sup> Vgl. Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142.

Dass sich Beneš derart bescheiden gab, was das Resultat einer Völkerbundinvestigation betrifft, scheint schliesslich auch mit seinen Hintergedanken in Zusammenhang gestanden haben. So gab Beneš im Telegramm vom 10. Januar zu wissen, die Kleine Entente werde je nach Ergebnis einer Ratsuntersuchung entscheiden, ob und was sie von sich aus allenfalls gegen die Aufrüstung Ungarns unternehmen würde.<sup>964</sup> Für den tschechoslowakischen Aussenminister war zwar eine Völkerbunduntersuchung in einem ersten Schritt die beste Reaktion auf den Waffenschmuggel von St. Gotthard, jedoch dachte Beneš auch damals nicht daran, einzig und allein auf den Völkerbund zu vertrauen, sondern liess sich die Option offen, ausserhalb des Völkerbundes im Rahmen des Bündnisses vorzugehen.

#### 4.3.1.2 Beneš und der Appell der Kleinen Entente an den Völkerbundrat

Das Anliegen, einerseits den Völkerbund zur Untersuchung des Zwischenfalls von St. Gotthard zu bewegen, andererseits dabei so vorsichtig wie möglich vorzugehen, nicht offen und öffentlich als Ankläger aufzutreten, bestimmte auch die konkreten Schritte, welche Beneš für den Gang nach Genf einleitete.<sup>965</sup> Dies zeigte sich zunächst in der Note, mit welcher sich die ČSR an den Völkerbund zu wenden gedachte und deren Entwurf der Aussenminister am 15. Januar 1928 an die tschechoslowakische Botschaft in Bern sowie an die Verbündeten in Belgrad und Bukarest kommunizierte.<sup>966</sup> In Form und Inhalt des Dokuments schlug sich dabei das Ziel nieder, welches Beneš mit dem Text verfolgte und seinen eigenen Worten zufolge darin bestand, so gemässigt wie möglich zu sein, keine Schuld vorauszusetzen, Italien nicht anzutasten und damit den Völkerbundrat für eine Untersuchung der Angelegenheit zu gewinnen.<sup>967</sup> So hielt die Note fest, dass der Charakter des Zwischenfalls von St. Gotthard die tschechoslowakische Regierung „zwingt“, die Aufmerksamkeit des Völkerbundes auf die Folgen zu lenken, welche der Zwischenfall haben könnte. Der Wunsch nach Einleitung einer Investigation wurde mit der Formel umschrieben, die ČSR berufe sich auf „das Recht und die Pflicht des Völkerbundes“, in

---

<sup>964</sup> Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142.

<sup>965</sup> Was die rechtlichen Aspekte des Vorgehens betrifft, folgte der Aussenminister den Empfehlungen, die er sich aus dem Völkerbundsekretariat erbeten hatte. Vgl. Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142; AMZV, PZ Bern 1928, č. 7: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 12.1.1928, 18.10h; AMZV, PZ Bern 1928, č. 8: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 12.1.1928, 22.40h.

<sup>966</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 14: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, [15.1.1928].

<sup>967</sup> Ebd., S. 1.

solchen Fällen einzuschreiten und Massnahmen zu ergreifen. Gleichzeitig wurde betont, dass sich bis zu jenem Zeitpunkt kein Konflikt zwischen den direkt interessierten Staaten zugetragen habe und man niemanden in der Frage des Zwischenfalls anklage oder verdächtige.<sup>968</sup> Ebenfalls den Bemühungen, die Sache nicht an die grosse Glocke zu hängen, muss der Umstand geschuldet gewesen sein, dass die Prager Regierung darauf verzichtete, die Einberufung einer dringlichen Ratssitzung zu fordern, sondern lediglich den Generalsekretär bat, die Frage auf die Traktandenliste der nächsten ordentlichen Ratssession von Anfang März 1928 zu setzen.<sup>969</sup>

Um die Intervention so objektiv wie möglich erscheinen zu lassen und deutlich zu machen, dass der Rat alleine die Angelegenheit zu untersuchen habe, erachtete es Beneš als angebracht, die Fakten zum Zwischenfall nicht in der Note selber, sondern in einem der Note beigelegten Memorandum aufzuführen.<sup>970</sup> Dieses sollte nach Benešs Vorstellungen zwar „einfach nur“ die Fakten zum Ereignis vom 1. Januar 1928 festhalten, dadurch aber gleichzeitig den Verdacht erwecken, dass es sich beim entdeckten Gut um Waffen für Ungarn handle und es daher notwendig sei, die Sache zu klären.<sup>971</sup> Im Entwurf des Memorandums, den Beneš am 16. Januar Belgrad und Bukarest kommunizierte,<sup>972</sup> beschränkte sich die tschechoslowakische Regierung aber nicht nur darauf, die bis dato aus Wien und Budapest erhalten Informationen und Materialien zum Zwischenfall von St. Gotthard zusammenzutragen, sondern wies darüber hinaus auch auf die zahlreichen Ungereimtheiten, Widersprüche und Lücken in der ungarischen Darstellung der Ereignisse hin. Angesichts der Bestimmungen des Trianoner Vertrags drängte sich für Prag vor allem die Frage auf, ob der Transport vom Neujahrstag 1928 dazu bestimmt war, auf ungarischem Territorium zu bleiben. Es war in erster Linie diese Frage, welche Beneš durch eine Investigation des Völkerbundes geklärt haben wollte: „[...] il s’agit ici [...] de mettre cette question entièrement au clair. [...] le Gouvernement de la République tchécoslovaque est d’avis que ce qui précède et qui ne veut être autre chose qu’une simple constatation des faits exige l’exercice, par le Conseil, du droit d’investigation.“<sup>973</sup> Deutlicher als aus der Note ging somit aus dem Memorandum hervor, auf wen die ČSR mit ihrer Genfer Intervention zielte und wen sie zu schonen bemüht war. Während sich Beneš nicht scheute, Ungarn als wahrscheinlichen Adressaten der Waffenlieferung beim Namen zu nennen, schwieg er sich über den wahrscheinlichen Absender – Italien – aus.

---

<sup>968</sup> Ebd., S. 2.

<sup>969</sup> Ebd., S. 2f.

<sup>970</sup> Ebd., S. 2.

<sup>971</sup> Ebd., S. 1.

<sup>972</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 16: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 16.1.1928.

<sup>973</sup> Ebd., S. 547.



Benešs entschlossene und zugleich vorsichtige Strategie wirkte sich schliesslich auch auf die Koordination des Vorgehens mit den Bündnispartnern aus. So schlug der Aussenminister der jugoslawischen und rumänischen Regierung vor, sich zwar gleichzeitig und mit demselben Ansinnen an den Völkerbund zu wenden, dies jedoch in separaten, nicht zwingend identischen Noten zu tun.<sup>974</sup> Dadurch würde nach Ansicht des tschechoslowakischen Aussenministers „das gemeinsame und gleichzeitig in der Form getrennte Vorgehen“ der Kleinen Entente ersichtlich.<sup>975</sup> Allenfalls spielten bei diesem Vorschlag auch die Bemühungen mit, das tschechoslowakische Vorgehen nicht allzu stark an die Bündnispartner zu binden und von diesen abhängig zu machen. Mit Blick auf Rumänien jedenfalls wären derartige Überlegungen verständlich und angebracht. Während nämlich Belgrad mit Prag im Grossen und Ganzen einig ging,<sup>976</sup> kam es von Seiten Bukarests zu Schwierigkeiten. Für den neuen rumänischen Aussenminister Nicolae Titulescu stand Ende Januar ein Besuch bei Mussolini in Rom an, weshalb Titulescu alles daran setzte, die Intervention der Kleinen Entente in der St. Gotthard-Affäre zumindest auf die Zeit nach seinem Besuch hinauszuschieben.<sup>977</sup>

Mit der Haltung Rumäniens ist es zu erklären, dass die diplomatischen Vertreter der Staaten der Kleinen Entente erst am 1. Februar 1928 dem Generalsekretär die Noten ihrer Regierungen übergeben konnten,<sup>978</sup> und der Inhalt der rumänischen Note von demjenigen der beiden anderen abwich.<sup>979</sup> Der bedeutendste Unterschied bestand darin, dass sich die rumänische Seite mehr oder weniger an Benešs Entwurf hielt, während dem in der Endversion der tschechoslowakischen und jugoslawischen Noten die Passage ausgelassen wurde, in welcher betont wird, dass es sich nicht um einen richtigen Konflikt handle und man niemanden verdächtige oder anklage. Auch wenn nicht klar ist, wer und welche Motive hinter dieser Änderung standen, erschienen dadurch zumindest nach aussen die definitiven Noten der ČSR und Jugoslawiens weniger gemässigt als Benešs Urfassung und

<sup>974</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 14: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, [15.1.1928], S. 1; AMZV, PZ Bern 1928, č. 16: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 16.1.1928.

<sup>975</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 16: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 16.1.1928.

<sup>976</sup> Vgl. AMZV, PZ Bern 1928, č. 19: Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, 19.1.1928, 17.45h.

<sup>977</sup> Vgl. AMZV, PZ Bern 1928, č. 25: Telegramm Jan Reisser, Legationssekretär der čs. Gesandtschaft Bern, an MZV, 25.1.1928, 18.30h; Künzl-Jizerský, V diplomatických službách, S. 211; Gajanová, ČSR, S. 236; Sládek, Malá dohoda, S. 73f.; Vaïsse, Le désarmement, S. 541. Sládek und Gajanová behaupten sogar, dass Titulescu auf Veranlassung oder Anregung Mussolinis das Vorgehen seiner Bündnispartner bremste. Auch Walters betrachtet es als wahrscheinlich, dass Italien Druck auf die Staaten der Kleinen Entente ausgeübt habe, was die Realisierung des Appells an den Völkerbund verzögerte: Walters, A History, S. 401.

<sup>978</sup> Vgl. Zirkulartelegamm Beneš an čs. Auslandsvertretungen, Prag, 26.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 136, S. 143f.; AMZV, PZ Bern 1928, č. 26: Telegramm Reisser, čs. Gesandtschaft Bern, an MZV, 1.2.1928, 17.20h; Walters, A History, S. 401.

<sup>979</sup> Alle drei Noten sind abgedruckt als LND C.25.1928.IX. [C.P.C.249.] Demande des Gouvernements Roumain, Serbe-Croate-Slovène et tchécoslovaque aux fins d'examen par le Conseil de l'incident survenu le 1er janvier 1928, à la gare de chemin de fer de Szent-Gotthard, in: Société des Nations: Journal Officiel 9/4, 1928, Annexe 1021, S. 545-546.

die rumänische Endfassung. Ungeachtet dieser Differenz entsprachen hingegen alle Schreiben der drei Staaten einer offiziellen Forderung nach einer Völkerbundinvestigation. Damit war es die Kleine Entente unter der Führung des tschechoslowakischen Aussenministers, welche zum ersten Mal in der Geschichte des Völkerbundes den Rat aufrief, von dessen Rechten und Pflichten im Bereich der Kontrolle der Abrüstung der Verliererstaaten Gebrauch zu machen.<sup>980</sup>

#### 4.3.1.3 Die Behandlung der Affäre an der Ratssession vom März 1928

Das Völkerbundsekretariat entsprach dem Wunsch der Kleinen Entente und setzte die St. Gotthard-Affäre auf die Traktandenliste der nächsten ordentlichen Ratssession von Anfang März 1928. Dort sass nicht nur der rumänische Aussenminister Titulescu als Vertreter des nicht-ständigen Ratsmitglieds Rumänien. In jene Sitzungen, in denen die Intervention der drei Staaten behandelt wurde, durften neben Ungarn auch die ČSR und Jugoslawien im Rat Einsitz nehmen. Für die ČSR übernahm diese Aufgabe aber nicht etwa Beneš, wie man geneigt wäre anzunehmen, sondern Ferdinand Veverka. Der tschechoslowakische Aussenminister befand sich zwar in jenen Tagen in Genf, war jedoch durch die zweite Session des Komitees für Schiedsgerichtsbarkeit und Sicherheit (CAS) in Anspruch genommen, deren letzte Sitzung am 7. März stattfand, just am Tag, wo im Rat die St. Gotthard-Affäre zur Debatte kam.<sup>981</sup> Dass es der Aussenminister nach der Session des Komitees vorzog, auf Urlaub nach Südfrankreich zu fahren, anstatt der Ratssession beizuwohnen, hatte wohl in erster Linie mit seinem damals angeschlagenen Gesundheitszustand zu tun und sollte nicht als Zeichen des Desinteresses an der St. Gotthard-Affäre gedeutet werden.<sup>982</sup> Hingegen ist nicht auszuschliessen, dass Beneš auch bei guter Gesundheit den Ratssitzungen fern geblieben wäre, um sich selber und damit die ČSR nicht zu stark ins Scheinwerferlicht zu stellen. In diesem Sinne würde die Abwesenheit von Genf Benešs Strategie entsprechen, in Genf bei der Behandlung der St. Gotthard-Frage nicht allzu stark hervorzutreten.

---

<sup>980</sup> Vgl. Vaïsse, *Le désarmement*, S. 533.

<sup>981</sup> Vgl. LND C.P.D.1(e) / C.165.M.50.1928.IX. Société des Nations: Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI: Procès-verbaux de la Deuxième Session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité et de la Cinquième Session de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, S. 122.

<sup>982</sup> Vgl. Dejmek, *Zahraniční itinerář*, S. 297; Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 448; Marès, *Edvard Beneš*, S. 195.

Der tschechoslowakische Aussenminister unterliess es hingegen nicht, vor seiner Abreise aus Genf die Bündnispartner aus der Kleinen Entente auf eine gemeinsame Linie einzuschwören. Da nun auch die Rumänen mitzuziehen bereit waren, gelang es, sich am 5. März auf eine Sprachregelung zu einigen, welche dem bisherigen, von Beneš vorgegebenen Kurs entsprach: die Affäre sei kein Konflikt zwischen dem Dreierbündnis und Ungarn, sondern eine Sache des Rates und des Völkerbundes. Titulescu sollte zwar im Namen der drei Staaten sprechen, jedoch seine Rede derart ausgestalten, wie wenn es sich um eine Sache von allgemeinem Interesse handeln würde.<sup>983</sup> „Er [Titulescu] wird eine Untersuchung verlangen, welche wohl sicher in irgendeiner Form angenommen wird“, fasste Beneš knapp die Absprachen der Kleinen Entente und seine eigenen Erwartungen hinsichtlich der kommenden Ratssession zusammen.<sup>984</sup> Auffallend an diesen Worten ist, dass sie den Anschein erwecken, Beneš habe sich am Vorabend der Ratssession mit *irgendeiner* Untersuchung zufrieden gegeben und nicht mehr zwingend eine Investigation gefordert, wie dies bis dahin der Fall gewesen war.

Entsprechend den Abmachungen vom 5. März ging die Kleine Entente vor, als ihr Gesuch in der dritten Sitzung der 49. Ratssession am 7. März 1928 zur Sprache kam. So erklärte Titulescu, dass die drei Staaten die Sache der Maschinengewehre als eine Frage von generellem Interesse und nicht als eine spezielle Angelegenheit des Bündnisses betrachten würden, lediglich durch den Respekt vor bestehenden Verträgen und den Pflichten des Völkerbundes geleitet wären und bei ihrem Vorstoss einzig als Mitglieder des Völkerbundes und im allgemeinen Interesse gehandelt hätten. In den Mantel des Allgemeinwohls bzw. des Wohls des Völkerbundes hüllte der rumänische Aussenminister schliesslich auch die Erwartungen an das Vorgehen des Völkerbundes in der St. Gotthard-Affäre. So äusserte Titulescu am Ende seiner Rede den Wunsch, man möge bei der Regelung der Frage die Rolle des Rates und den Respekt vor dessen Pflichten und Rechten im Auge behalten.<sup>985</sup> Die Vertreter der ČSR und Jugoslawiens, Veverka und Fotić, gaben im Anschluss an Titulescus Rede lediglich bekannt, sie hätten der Erklärung ihres rumänischen Kollegen nichts beizufügen.<sup>986</sup>

Die drei Delegierten hatten guten Grund, sich im Rat nicht allzu weit aus dem Fenster zu lehnen. Weder Italien noch Deutschland und Grossbritannien wünschten sich in der

---

<sup>983</sup> Telegramm Beneš an MZV, Genf, 5.3.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 137, S. 144f., hier S. 144.

<sup>984</sup> Telegramm Beneš an MZV, Genf, 5.3.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 137, S. 144f., hier S. 144.

<sup>985</sup> Société des Nations: Journal Officiel 9/4, 1928, S. 393.

<sup>986</sup> Vgl. Société des Nations: Journal Officiel 9/4, 1928, S. 393.

St. Gotthard-Frage eine Völkerbundinvestigation.<sup>987</sup> In Paris war man zwar mit Blick auf deutsche Vertragsverletzungen daran interessiert, dass es zu einer Investigation komme und diese bei der ersten Anwendung auch effektiv ausgeführt werde. In Genf jedoch gab sich der französische Aussenminister Aristide Briand mit der Position der anderen Grossmächte einverstanden.<sup>988</sup> So kamen gemäss dem Historiker Peter Beck die Vertreter der vier ständigen Ratsmitglieder am Tag vor der Behandlung der St. Gotthard-Affäre überein, nicht zu einer vollwertigen Völkerbundinvestigation zu schreiten, sondern ein kleines Komitee zu bilden, „in order to advise the Council upon the facts of the case.“<sup>989</sup>

Dieser Absprache folgte am 7. März dann auch der Rat als Ganzes, als er auf Vorschlag Austen Chamberlains ein Komitee bestehend aus dem niederländischen, chilenischen und finnischen Vertreter ernannte, das sogenannte Komitee der Drei (*Comité des Trois*), welches den Fall prüfen und dem Rat Bericht erstatten sollte.<sup>990</sup> Dabei handelte es sich nicht um eine Investigation, sondern lediglich um eine Prüfung, eine Studie,<sup>991</sup> oder wie es James Barros formuliert: das Ratskomitee war berufen „to study – not to investigate – the Szent-Gotthard question“.<sup>992</sup> Ganz im Sinne des Beschlusses vom 7. März gestaltete das Komitee der Drei auch seinen ersten, vorläufigen Bericht, den es am 10. März dem Rat unterbreitete. Der Bericht brachte zwar die Meinung zum Ausdruck, dass der Zwischenfall von St. Gotthard die volle Aufmerksamkeit des Rates verdiene und es unerlässlich sei, ihn so vollständig wie möglich und mit allen geeigneten Mitteln zu beleuchten (*élucider*). Dies sollte aber weiterhin im Rahmen geschehen, welchen die Ratsresolution vom 7. März abgesteckt hatte.<sup>993</sup>

Auch wenn somit der Rat auf eine vollwertige Investigation verzichtete und sich mit „Halbmassnahmen“<sup>994</sup> begnügte, entsprach der Umstand, dass Genf in der St. Gotthard-Affäre überhaupt tätig wurde und eine Untersuchung einleitete, nicht nur Beneßs wichtigstem Anliegen, sondern auch dessen Prognose vom 5. März. Neben dem Bedürfnis, selber nach aussen nicht in Erscheinung zu treten, lag wohl darin der Grund, dass sich

---

<sup>987</sup> Vgl. Vaïsse, *Le désarmement*, S. 540f., 545; Beck, „A Frontier Comedy“, S. 163-166. Dass zumindest Titulescu die Haltung Deutschlands und Grossbritanniens beim Vorgehen der Kleinen Entente einzuberechnen versuchte, geht aus folgender Quelle hervor: AMZV, sekce II, kart. 763: Bericht Ivan Milec, ČTK Genf, an čs. Gesandtschaft Bern, 17.2.1928.

<sup>988</sup> Vgl. Vaïsse, *Le désarmement*, S. 534-536, 541f.; Romsics, István Bethlens Aussenpolitik, S. 272; Gajanová, ČSR, S. 236; Wandycz, *The Twilight*, S. 113f.

<sup>989</sup> Vgl. Beck, „A Frontier Comedy“, S. 167.

<sup>990</sup> Vgl. *Société des Nations: Journal Officiel* 9/4, 1928, S. 394, 397; vgl. Beck, „A Frontier Comedy“, S. 168.

<sup>991</sup> Ratspräsident Francisco Urrutia fasste gemäss Sitzungsprotokoll den Beschluss des Rates wie folgt zusammen: „[...] nomination d'un Comité pour l'étude de cette question et présentation d'un rapport au Conseil.“ *Société des Nations: Journal Officiel* 9/4, 1928, S. 397.

<sup>992</sup> Barros, *Office*, S. 302.

<sup>993</sup> LND C.137.1928.IX. Rapport préliminaire du Comité des Trois au Conseil, 10.3.1928, in: *Société des Nations: Journal Officiel* 9/4, 1928, S. 452.

<sup>994</sup> Walters, *A History*, S. 401.

Beneš selber zum Ausgang der 49. Ratssession in der St. Gotthard-Frage nicht äusserte – jedenfalls liegen keine entsprechenden Quellen vor. Es ist aber auch plausibel, dass sich hinter Benešs Schweigen Enttäuschung verbarg. Kamil Krofta jedenfalls fand an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des Prager Aussenministeriums vom 29. März 1928 für das Ergebnis der Ratssession klare Worte, welche er so wohl kaum ohne Einverständnis seines Vorgesetzten hätte äussern können: Zwar habe man nicht erwartet, dass die Ungarn bestraft werden, man habe aber auch nicht damit gerechnet, dass es so ausgeht wie es ausgegangen ist.<sup>995</sup>

Während Krofta intern dem Rat ein ungenügendes Zeugnis ausstellte, blieben die Vertreter der Kleinen Entente in der Debatte zum Bericht des Ratskomitees ihrer vorsichtigen Linie treu. So kommentierten die drei Delegierten die Vorschläge des Komitees grundsätzlich positiv, wenn auch zurückhaltend.<sup>996</sup> Veverka etwa hob hervor, dass sich das Ratskomitee die Sichtweise der Kleinen Entente angeeignet hätte, wonach es im allgemeinen Interesse liege, den Zwischenfall aufzuklären, und machte sich dafür stark, dem Ratskomitee die notwendigen Kompetenzen zu geben.<sup>997</sup> Dass der tschechoslowakische Vertreter der Sache aber doch nicht ganz traute, vorsichtig war, was die anstehende Arbeit des Komitees betrifft, und einen zufrieden stellenden Ausgang alles andere als gesichert betrachtete, zeigt der Abschluss seiner Rede:

Je suis certain que le Comité poursuivra cette étude en ne laissant de côté aucun des moyens que le Conseil met à sa disposition et qui serait susceptible d'éclaircir la question dans tous ses détails.

Il me reste seulement à ajouter que je fais à cet organe du Conseil la même confiance que celle que j'ai en le Conseil lui-même, car j'ai la conviction profonde que le Comité des Trois pèsera bien tous les éléments à prendre en considération en vue de sa décision finale, qu'il les pèsera surtout en se souvenant du désir sincère des Etats de voir s'accroître l'autorité du Conseil. Cette autorité sera, sans doute, le corollaire du sentiment de sécurité nécessaire aux peuples qui ne désirent ardemment que de vivre en paix.<sup>998</sup>

Ähnlich wie Titulescu drei Tage zuvor versuchte der tschechoslowakische Vertreter mit seinen Worten dem Rat und dessen Komitee ins Gewissen zu reden. Der Hinweis auf die Bedeutung der Behandlung der St. Gotthard-Frage für das Prestige und die Autorität des Völkerbundes sollte die Notwendigkeit einer umfassenden Untersuchung und eines zufrieden stellenden Ergebnisses vor Augen führen. Inwiefern sich der Rat und dessen

---

<sup>995</sup> AMZV, KA, kart. 6: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 29.3.1928, S. 8.

<sup>996</sup> Vgl. Société des Nations: Journal Officiel 9/4, 1928, S. 452.

<sup>997</sup> Vgl. ebd.

<sup>998</sup> Ebd.

Komitee Veverkas Mahnung zu Herzen nahmen, sollte sich bis zur nächsten Ratssession von Anfang Juni weisen. Denn am Ende der Sitzung vom 10. März nahm der Rat den Bericht seines Komitees an und gab damit den Startschuss zur eigentlichen Untersuchung der St. Gotthard-Affäre.<sup>999</sup>

#### 4.3.1.4 Die Untersuchung durch den Völkerbund

Auf der Grundlage der Ratsbeschlüsse vom März führten im Auftrag des Ratskomitees zwischen dem 15. und 19. April drei Beamte des Völkerbundsekretariats sowie Waffen- und Eisenbahnexperten die Untersuchung der St. Gotthard-Affäre durch. Mit den Ergebnissen dieser Untersuchung befasste sich das Komitee der Drei an einem Treffen in Den Haag am 3. Mai und erstellte anschliessend den Schlussbericht zuhanden des Rates.<sup>1000</sup> Die Ziele und Erwartungen der ČSR in dieser Phase der Affäre formulierte Anfang April Veverka gegenüber dem Leiter der Abrüstungssektion des Völkerbundsekretariats Erik Colban, welcher selber an der Untersuchung beteiligt war. Der Gesandte betonte, dass die ČSR zwar kein Interesse daran habe, eine „Sensation“ hervorzurufen, es ihr jedoch daran gelegen sei, dass im Komitee alles konsequent beleuchtet werde, damit die ČSR am Ende nicht als kleinlicher Querulant dastehe.<sup>1001</sup> Der letztgenannte Aspekt scheint auch Krofta beschäftigt zu haben. So bezeichnete er gegenüber den Sektions- und Abteilungsvorstehern des Aussenministeriums am 26. April als die grösste Niederlage für die ČSR den Fall, bei dem man sagen würde, dass nichts geschehen sei und die ČSR ohne Grund geklagt habe.<sup>1002</sup> Benešs Stellvertreter zeigte sich diesbezüglich pessimistisch und befürchtete, dass nichts bewiesen und alles völlig ungelöst bleiben werde.<sup>1003</sup>

Obgleich die Prager Diplomatie ihre anfänglichen Ziele in der St. Gotthard-Frage nach der ersten, mit der Märzsession des Rates abgeschlossenen Phase heruntergestuft zu haben scheint, konnten nicht einmal diese reduzierten Ziele erreicht werden. Vielmehr zeichnete sich immer deutlicher ab, dass Krofta mit seiner Vorhersage vom 29. März Recht behalten sollte. Ein Problem erwuchs der tschechoslowakischen Politik bereits in der Person des Vorsitzenden des Ratskomitees, des niederländischen Aussenministers Beelaerts van

---

<sup>999</sup> Ebd., S. 453.

<sup>1000</sup> Vgl. Vaïsse, *Le désarmement*, S. 538.

<sup>1001</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 39: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 3.4.1928.

<sup>1002</sup> AMZV, KA, kart. 6: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 26.4.1928, S. 5.

<sup>1003</sup> Ebd., S. 8.

Brokland. So gab am 3. April Veverka seinen Eindruck nach Prag weiter, dass van Brokland von jener „ultraneutralen Konzeption“ sei, welche im Frieden von Trianon eine Ungerechtigkeit sehe, die es in konkreten Fällen zu korrigieren gelte. Nicht nur war Veverka der Meinung, dass Beelaerts van Brokland unkritisch den Angaben der ungarischen Regierung vertraue.<sup>1004</sup> Auch erhielt der Diplomat Informationen, wonach es den Ungarn bis dahin mit Hilfe des Vorsitzenden des Ratskomitees gelungen war, eine Untersuchung vor Ort durch die Experten zu verhindern.<sup>1005</sup> Als die Eisenbahn- und Waffenexperten am 15. April endlich ihre Arbeit in Ungarn aufnehmen konnten, war ein Teil der entdeckten Ware von den ungarischen Behörden zerstört oder verkauft worden, eine lückenlose Prüfung des Materials daher nicht mehr möglich.<sup>1006</sup>

Doch auch das Vorgehen der Experten vor Ort war nicht dazu angetan, Licht ins Dunkel zu bringen und den Erwartungen der ČSR gerecht zu werden. So erfuhr der Vorsteher des Tschechoslowakischen Pressebüros in Genf Ivan Milec aus vertraulichen Gesprächen von zahlreichen Schwächen und Unzulänglichkeiten der Untersuchung in Ungarn. Besonders schwer wog, dass die Experten lediglich mit den ungarischen Behörden in Kontakt standen und sich darauf beschränkten, deren Angaben zu verifizieren.<sup>1007</sup> Eine Folge dieser Arbeitsmethode war unter anderem, dass Erik Colban zur Überzeugung gelangte, einige Angaben der tschechoslowakischen Seite seien ungenau und fragwürdig.<sup>1008</sup> Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Milec Ende April zum ernüchternden Schluss kam, dass die Ermittlungen in Ungarn für die Budapester Regierung günstig ausgegangen seien und deren Position gestärkt hätten.<sup>1009</sup>

In seiner Zwischenbilanz musste sich der Slowake bestätigt fühlen, als er Anfang Mai aus dem Völkerbundsekretariat Informationen über die Grundzüge des Berichts des Ratskomitees erhielt.<sup>1010</sup> Während der Bericht festhielt, die Beförderung der Ware sei auf gängige Weise geschehen und die ungarische Seite habe die geltenden Regelungen befolgt, wurde die Absicht der österreichischen Zollbehörden, den Zug zurück nach Österreich zu befördern, als nicht üblich befunden. Einer Antwort auf die zentrale Frage nach dem wahren Adressaten wich der Bericht aus und entschuldigte dies mit der unbefriedigenden Informationslage, ohne dabei zu erwähnen, dass diese zum grossen Teil ein Resultat des Verhaltens der ungarischen Behörden war. Dass der Bericht nicht zu konstatieren wagte,

---

<sup>1004</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 39: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 3.4.1928.

<sup>1005</sup> Ebd.

<sup>1006</sup> Vgl. Vaïsse, *Le désarmement*, S. 536f.; Walters, *A History*, S. 401; Barros, *Office*, S. 300f.

<sup>1007</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 763: Bericht Milec an čs. Gesandtschaft Bern, 23.4.1928.

<sup>1008</sup> AMZV, sekce II, kart. 763: Bericht Milec an čs. Gesandtschaft Bern, 24.4.1928.

<sup>1009</sup> AMZV, sekce II, kart. 763: Bericht Milec an čs. Gesandtschaft Bern, 23.4.1928.

<sup>1010</sup> AMZV, sekce II, kart. 763: Bericht Milec an čs. Gesandtschaft Bern, 8.5.1928.

die Lieferung sei für Ungarn bestimmt, war in den Augen von Milec ein eindeutiger Beweis für die „Magyarophilie“ der Mitglieder des Ratskomitees. Es erstaunt nicht, dass der Diplomat dem Bericht insgesamt die Note „sehr schwach“ verpasste.<sup>1011</sup>

Die definitive Version des Berichts des Ratskomitees,<sup>1012</sup> deren Abschrift Milec dank seiner Genfer Kontakte bereits vor der Ratssession vom Juni erhalten hatte und welche er am 15. Mai an die tschechoslowakische Gesandtschaft in Bern schickte,<sup>1013</sup> hielt sich zwar im Grossen und Ganzen an den Entwurf, beinhaltete jedoch einige aus tschechoslowakischer Perspektive positive Ansätze. So drückte das Komitee nicht nur sein Bedauern aus, dass man es beim Zwischenfall mit einem Versuch eines geheimen Transports von Kriegsmaterial zu tun habe, und wies auf die Gefahren solcher Unterfangen für die Verständigung und das Vertrauen zwischen den Nationen hin. Darüber hinaus äusserte es Kritik an der ungarischen Regierung, diese habe den Zwischenfall einzig unter dem Aspekt der Eisenbahn- und Zollreglemente betrachtet und es nie als notwendig erachtet, sich mit der Frage des Bestimmungsortes des Kriegsmaterials auseinanderzusetzen.<sup>1014</sup> Doch gerade auf diese für Prag entscheidende Frage blieb auch das Ratskomitees eine klare Antwort schuldig, flüchtete sich stattdessen in Doppeldeutigkeiten und Widersprüche: Einerseits wurde betont, der Bestimmungsort des Kriegsmaterials lasse sich aus den Informationen, welche dem Komitee zur Verfügung standen, nicht ermitteln. Andererseits schloss der Bericht mit der Aussage, die vorhandenen Informationen hätten keinen Hinweis erbracht, wonach die Ware dazu bestimmt gewesen sei, das ungarische Staatsgebiet nicht mehr zu verlassen.<sup>1015</sup> An den Beratungen der Sektions- und Abteilungsleiter des Prager Aussenministeriums am 24. Mai 1928 bezeichnete Krofta den Bericht denn auch als „insgesamt ungünstig“. Benešs Stellvertreter bemängelte nicht nur, dass man nichts festgestellt habe, sondern zeigte sich gar überzeugt, dass die Absicht bestand, nichts festzustellen.<sup>1016</sup> Kroftas Prognose vom 29. März sowie das Szenario, welches er am 26. April als die grösstmögliche Niederlage der ČSR präsentierte, waren eingetreten.

---

<sup>1011</sup> Ebd.

<sup>1012</sup> LND C.199.1928.IX. Rapport du Comité des Trois au Conseil, 11.5.1928, in: Société des Nations: Journal Officiel 9/7, 1928, S. 905-909.

<sup>1013</sup> AMZV, sekce II, kart. 763: Brief Milec an čs. Gesandtschaft Bern, 15.5.1928.

<sup>1014</sup> LND C.199.1928.IX. Rapport du Comité des Trois au Conseil, 11.5.1928, in: Société des Nations: Journal Officiel 9/7, 1928, S. 908f.

<sup>1015</sup> Ebd., S. 909.

<sup>1016</sup> AMZV, KA, kart. 6: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 24.5.1928, S. 1.



#### 4.3.1.5 Die Liquidierung der Affäre an der Ratssession vom Juni 1928

Die ČSR und ihre Verbündeten standen Ende Mai vor der Frage, wie sie sich angesichts des Vorgehens des Ratskomitees und des Ergebnisses der Völkerbunduntersuchung an der bevorstehenden Ratssession von Anfang Juni verhalten sollten. Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Debakels zeigte Veverka dem Aussenministerium bereits am 10. Mai zwei Optionen auf: Entweder man spielt die ganze Sache herunter und überlässt erneut die Verantwortung dem Rat oder man reagiert im Rat offen auf das „unverschämte“ (*neomalený*) Vorgehen der Komiteemitglieder, „welche so tun, als ob sie mit Hilfe von Dokumenten der ungarischen Regierung [...] und Angaben ungarischer Beamter beweisen wollten, dass die ungarische Regierung der Besteller der Maschinengewehre gewesen sei.“<sup>1017</sup> Während von Beneš erneut keine Stellungnahme zu dieser Frage vorliegt, sprach sich Milec im Sinne der zweiten, von Veverka aufgezeigten Option aus. Der Slowake kam zum Schluss, dass der ČSR nichts anderes übrig bleiben werde, als nach Absprache mit Frankreich und den Verbündeten der Kleinen Entente im Völkerbundrat auf die Problematik des Berichts einzugehen, insbesondere die Frage nach dem wahren Adressaten der Ware aufzuwerfen.<sup>1018</sup> Einer mittleren Linie zu folgen empfahlen schliesslich die Vertreter Jugoslawiens und Rumäniens in Genf sowie die französischen Beamten des Völkerbundsekretariats. Demnach sollte zwar im Rat offen auf die Mängel der Arbeit des Ratskomitees und von dessen Bericht hingewiesen und festgehalten werden, dass das Ergebnis der Untersuchung nicht befriedigt. Ansonsten aber vertraten die wichtigsten Partner der ČSR die Meinung, es wäre unerwünscht, unangebracht oder gar unmöglich, die ganze Affäre erneut aufzuschnüren oder den Bericht abzulehnen.<sup>1019</sup>

Einer mittleren Linie folgten dann auch die Vertreter der Kleinen Entente bei der Debatte zum Schlussbericht des Ratskomitees,<sup>1020</sup> den am 7. Juni van Brokland dem Rat unterbreitete. Die drei Beiträge waren nach einem ähnlichen Muster gestrickt,<sup>1021</sup> wobei Veverka, der vor seinem jugoslawischen und rumänischen Kollegen sprach, den Ton angab.<sup>1022</sup> Das Eingeständnis, wonach das Ratskomitee seine Arbeit unter grossen Schwierigkeiten und aussergewöhnlichen Umständen durchzuführen hatte, waren die einzigen positiven Worte des Gesandten an die Adresse des Komitees. Ansonsten bestand

---

<sup>1017</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 49: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 10.5.1928.

<sup>1018</sup> AMZV, sekce II, kart. 763: Bericht Milec an čs. Gesandtschaft Bern, 8.5.1928.

<sup>1019</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 763: Berichte Milec an čs. Gesandtschaft Bern, 14.5.1928, 23.5.1928, 1.6.1928; AÚTGM, EB I, kart. 109, R 241/7: Brief Milec an Beneš, 1.6.1928.

<sup>1020</sup> Société des Nations: Journal Officiel 9/7, 1928, S. 905-909.

<sup>1021</sup> Vgl. ebd., S. 910-912.

<sup>1022</sup> Ebd., S. 910f.

Veverkas Rede aus einer formal gemässigten, inhaltlich jedoch scharfen Kritik an der Untersuchung und deren Ergebnissen. So hielt der Tscheche mit Bedauern fest, dass die Mittel, welcher sich das Ratskomitee bediente, nicht genügten, um einige Aspekte von erstrangiger Bedeutung hinreichend zu klären. Hierbei verwies Veverka konkret auf den vorletzten Satz des Berichts betreffend die Frage nach dem Bestimmungsort der Lieferung und gab offen seiner Enttäuschung Ausdruck, dass die Frage, welche nicht nur die Regierungen, sondern auch die öffentliche Meinung am meisten interessiere, unbeantwortet geblieben sei.<sup>1023</sup> Das Fazit, welches Veverka aus dem Vorgehen des Völkerbundes in der St. Gotthard-Affäre zog, war ernüchternd und warnend zugleich:

[...] il est évident que tout premier pas dans un nouveau champ d'action de la Société des Nations sert, dans une mesure considérable, d'exemple pour l'activité ultérieure de la Société dans le domaine en question.

Si le premier pas de la Société des Nations dans le domaine de la surveillance des obligations contenues dans la partie V des Traités de paix était constitué par ce seul rapport, je douterais grandement que les Etats fussent disposés à s'adresser en cette matière à la Société des Nations. Et si la Société des Nations était ainsi condamnée à rester inactive dans un domaine aussi important, la confiance entre les Etats et le sentiment de sécurité ne seraient certainement pas augmentés.<sup>1024</sup>

Neben der Sorge um das Funktionieren und den Stellenwert des Völkerbundes als Hüter und Kontrolleur der Abrüstung der Verliererstaaten müssen sich hinter den Worten Veverkas auch taktische Motive verborgen haben. Die Ausführungen des Gesandten erinnern zumindest an die Argumentation, welcher sich die Kleine Entente bereits am Anfang der Affäre bedient hatte. Es ist daher anzunehmen, dass Veverka mit dem Hinweis auf die langfristigen Folgen, welche das damals vorliegende Resultat der Untersuchung der St. Gotthard-Affäre für den Völkerbund und die internationalen Beziehungen haben würde, Druck auf den Rat ausüben und dessen Mitglieder dazu bewegen wollte, sich mit dem Ergebnis der Untersuchung nicht zufrieden zu geben.

Die Chancen auf eine Richtungskorrektur sozusagen in letzter Minute waren auch zu jenem Zeitpunkt noch vorhanden. So teilte der französische Delegierte Joseph Paul-Boncour, welcher im Rat den kranken Briand vertrat, die Kritik am Bericht.<sup>1025</sup> Voraussichtlich war es in erster Linie der Haltung der Franzosen geschuldet,<sup>1026</sup> dass die Kleine Entente dem Rat am Ende tatsächlich zumindest gewisse Konzessionen abringen konnten. So kabelte Veverka am 8. Juni 1928 über den Ausgang der vorangehenden

---

<sup>1023</sup> Ebd., S. 910.

<sup>1024</sup> Ebd., S. 911.

<sup>1025</sup> Vgl. ebd., S. 913-916.

<sup>1026</sup> Vgl. Beck, „A Frontier Comedy“, S. 170f.

Ratssitzung an das Aussenministerium nach Prag: „Ich gab am Ende unsere, gemäss der Vereinbarung in Prag konzipierte Resolution [Austen] Chamberlain, welcher während der Stilisierung bei Drummond den ganzen Wortlaut geltend machte mit der Ergänzung des französischen Zusatzes über die Wahrung des Investigationsrechts.“<sup>1027</sup>

Während sich zu der von Veverka erwähnten Prager Vereinbarung und der aus dieser hervorgegangenen Resolution nichts finden liess, war im Resolutionstext, welchen der Ratspräsident am Ende der Sitzung vom 7. Juni vorlegte, den zentralen Aussagen des Untersuchungsberichts tatsächlich folgender Absatz hinzugefügt:

Le Conseil [...]

4. Rappelle que tout membre du Conseil a le droit de demander une convocation extraordinaire du Conseil et que celui-ci a l'autorité d'ordonner une investigation immédiate en vertu des règles en vigueur pour l'exercice du droit d'investigation, règles que le Conseil maintien intact; [...].<sup>1028</sup>

Bei diesem Absatz muss es sich um den von Veverka im Telegramm nach Prag genannten Zusatz gehandelt haben, welcher auf Druck Frankreichs der ursprünglichen, ersten Version der Ratsresolution hinzugefügt wurde.<sup>1029</sup> Es war wohl diesem Entgegenkommen zu verdanken, dass am Ende der Ratssitzung vom 7. Juni die Resolution einstimmig einschliesslich der Stimme des rumänischen Vertreters angenommen wurde. Veverka und Fotić durften zwar nicht abstimmen, doch kann davon ausgegangen werden, dass das Stimmverhalten Rumäniens innerhalb der Kleinen Entente im Voraus abgesprochen worden war und die Haltung aller drei Staaten zum Ausdruck brachte. Mit der Annahme der Resolution vom 7. Juni 1928 endete die Intervention des Völkerbundes in die St. Gotthard-Affäre,<sup>1030</sup> damit auch die Premiere für die Genfer Weltorganisation, was deren Funktion als Hüterin der Abrüstungsbestimmungen der Friedensverträge betrifft.

#### 4.3.1.6 Fazit

In den wenigen Forschungsarbeiten, welche genauer auf die St. Gotthard-Affäre eingehen, wird deren Ausgang gemeinhin als Sieg Ungarns und seines italienischen Verbündeten einerseits, als Niederlage der Kleinen Entente und Versagen des

---

<sup>1027</sup> AMZV, PZ Bern 1928, č. 53: Telegramm Veverka an MZV, Bern, 8.6.1928, 22.20h.

<sup>1028</sup> Société des Nations: Journal Officiel 9/7, 1928, S. 918.

<sup>1029</sup> Vgl. Beck, „A Frontier Comedy“, S. 170f.

<sup>1030</sup> Vgl. Société des Nations: Journal Officiel 9/7, 1928, S. 918.

Völkerbundes andererseits gedeutet.<sup>1031</sup> Was Letzteres betrifft, konnten nach Einschätzung Becks die „gesichtswahrenden Klauseln“ in der Ratsresolution vom 7. Juni nicht die Tatsache verbergen, dass die Affäre nicht wirklich geregelt wurde.<sup>1032</sup> Aus einer generellen und langfristigen Perspektive betrachtet, sieht Walters in der Handhabung des Zwischenfalls vom Neujahrstag 1928 den Beweis, dass der Völkerbund nicht fähig war, die Umsetzung der Abrüstungsbestimmungen der Friedensverträge zu kontrollieren. Die Hauptschuld an diesem Debakel gibt der einstige Beamte des Genfer Sekretariats den im Rat vertretenen Staaten: Die führenden Ratsmitglieder hätten lieber einen würdelosen Misserfolg akzeptiert, als das Risiko in Kauf zu nehmen, eine Locarnomacht wie Italien in Verlegenheit zu bringen. Die Kleinstaaten wiederum hätten die diplomatischen Konsequenzen gefürchtet, welche das Beharren auf der unangenehmen Wahrheit hätte haben können.<sup>1033</sup> Dieses Urteil gilt zumindest ansatzweise auch für die Staaten der Kleinen Entente.

Es ist erstaunlich, dass kaum Stimmen von offizieller tschechoslowakischer Seite zum Ausgang der St. Gotthard-Affäre zu finden sind, und noch mehr, dass zu den Schweigenden auch Aussenminister Beneš gehörte. Die These von Barros, wonach der Bericht des Ratskomitees Benešs Wünschen entsprach,<sup>1034</sup> lässt sich somit durch Quellen weder bestätigen noch verwerfen. Nimmt man aber Benešs Absichten und Erwartungen als Kriterium, welcher dieser in der St. Gotthard-Frage mit dem Völkerbund verband, so kann tatsächlich eine positive Bilanz gezogen werden. Der Verstoss gegen die militärischen Bestimmungen des Trianoner Vertrags kam in den Rat, die vertragswidrige Wiederaufrüstung Ungarns wurde nicht nur zum Thema, sondern auch einer Kritik seitens der Weltorganisation unterzogen, ohne dass sich dabei die ČSR oder ihre Verbündeten allzu stark exponieren und das Risiko eingehen mussten, in Widerspruch oder gar Konflikt mit einer der Grossmächte zu geraten. Damit hätte der Völkerbund die von Beneš erhoffte Funktion erfüllt, auch wenn der Rat der Forderung der Kleinen Entente nach einer Investigation nicht entsprach, stattdessen sich mit einer begrenzten Untersuchung begnügte, welche die Frage nach dem Ziel der Waffenlieferung vom 1. Januar 1928 nicht zu beantworten vermochte. Doch auch dies scheint sich im Rahmen von Benešs Erwartungen bewegt zu haben, wenn man sich dessen Prognose im Vorfeld der Märzsession des Rates in Erinnerung ruft, wonach eine Untersuchung in irgendeiner Form

---

<sup>1031</sup> Vgl. Vaïsse, *Le désarmement*, S. 539f.; Walters, *A History*, S. 401f.; Beck, „A Frontier Comedy“, S. 171-173; Dejmek, *Edvard Beneš (Část první)*, S. 448; Romsics, *István Bethlens Aussenpolitik*, S. 272.

<sup>1032</sup> Beck, „A Frontier Comedy“, S. 171.

<sup>1033</sup> Walters, *A History*, S. 402.

<sup>1034</sup> Barros, *Office*, S. 302.

vom Rat akzeptiert werde.<sup>1035</sup> Zugunsten der These, Beneš habe sich mit dem Ausgang der Affäre zufrieden gegeben, würde auch die Tatsache sprechen, dass der Aussenminister darauf verzichtete, seine Drohung vom 10. Januar wahr zu machen und ausserhalb Genfs autonom vorzugehen. Und nicht zuletzt liess auch Beneš bis dahin kritischer und pessimistischer Stellvertreter die Abteilungs- und Sektionsleiter des Aussenministeriums am 8. Juni 1928 wissen, er habe den Eindruck, die St. Gotthard-Affäre sei besser ausgefallen, als die ČSR erwartet hatte.<sup>1036</sup>

Ein differenzierteres Urteil findet sich in der Publikation, die das Prager Aussenministerium zum zehnjährigen Bestehen der ČSR 1928 herausgab. Zur St. Gotthard-Affäre ist darin zu lesen, dass sich bei dieser Gelegenheit zwar Lücken in der Investigationsprozedur gezeigt hätten, nichtsdestotrotz der Fall so liquidiert worden war, dass er einerseits zur Warnung für die Zukunft, andererseits zum Antrieb zu grösserer Wachsamkeit wurde.<sup>1037</sup> Auch wenn die anonyme Autorschaft versuchte, dem Satz sprachlich einen positiven Klang zu geben, wirft keine der Teilaussagen gutes Licht auf Bedeutung und Stellenwert des Völkerbundes für die Sicherheit der ČSR. Vielmehr lässt sich den Worten die Botschaft entnehmen, welche bereits zuvor Veverka in seiner Rede im Rat angedeutet hatte: der Völkerbund habe sich in seiner Funktion als Hüter der Abrüstung der Verliererstaaten nicht in dem Masse bewährt, dass man künftig auf ihn und schon gar nicht auf ihn alleine zählen könnte und sollte.

Noch deutlicher und kritischer als der Jubiläumsband 1928 äusserte sich drei Jahre später die Völkerbundabteilung des Aussenministeriums in einem Memorandum, welches die St. Gotthard-Affäre unter dem Aspekt des Investigationsregimes des Völkerbundes beurteilte.<sup>1038</sup> Das Dokument erinnerte daran, dass es sich bei der St. Gotthard-Affäre um die erste Möglichkeit gehandelt habe, bei welcher der Rat von seinem Investigationsrecht hätte Gebrauch machen sollen. Dass dies nicht geschah, der Rat auf der Basis von Art. 11 Abs. 2 der Satzung zu handeln entschied, habe nicht nur gezeigt, wie problematisch das Investigationsrecht in der Praxis sei, sondern habe auch das anschliessende Vorgehen beeinflusst: Da ein Verfahren nach Art. 11 Einstimmigkeit erforderte, mussten die Beschlüsse des Rates in der St. Gotthard-Affäre automatisch Kompromisse sein. Auf diesen Aspekt verwies mit Abstand von fast zwanzig Jahren auch der einstige tschechoslowakische Gesandte in Bern und Ständige Delegierte beim Völkerbund Rudolf

---

<sup>1035</sup> Vgl. Telegramm Beneš an MZV, Genf, 5.3.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 137, S. 144f., hier S. 144.

<sup>1036</sup> AMZV, KA, kart. 6: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 8.6.1928, S. 3.

<sup>1037</sup> MZV, Deset let Československé Republiky, S. 78.

<sup>1038</sup> AMZV, sekce II, kart. 763: Memorandum der Abteilung II/4 des MZV, Dez. 1931.

Künzl-Jizerský, als er in seinen Memoiren den Ausgang der St. Gotthard-Affäre mit der Bemerkung kommentierte, man habe vom Rat gar nicht mehr fordern können, da Italien und Deutschland im Rat Ungarn unterstützt hätten.<sup>1039</sup>

Abschliessend muss man festhalten, dass die Quellenlage betreffend die St. Gotthard-Affäre vieles im Dunkeln lässt, namentlich die Haltung Beneš zu Ablauf und Ergebnis der Völkerbunduntersuchung, aber auch die Genese der abschliessenden Ratsresolution und die Rolle der ČSR dabei. Die wenigen tschechoslowakischen Stimmen, welche sich zum Ausgang der St. Gotthard-Affäre fanden, zeichnen ein vages, diffuses und teils widersprüchliches Bild. Dennoch ergibt sich bei kritischem Lesen unter dem Strich eine nüchterne und ernüchternde Bilanz des Appells der Kleinen Entente an den Völkerbundrat – ganz im Sinne der oben skizzierten Darstellung in der Forschungsliteratur. Wenn nun in der Folge das Verhalten der ČSR und die Rolle des Völkerbundes bei weiteren Fällen von Verstössen gegen die militärischen Bestimmungen der Friedensverträge untersucht wird, müssen die Lehren, welche die ČSR aus der St. Gotthard-Affäre gezogen hat, im Auge behalten werden.

#### 4.3.2 Die Hirtenberg-Affäre 1933

Von einer Behandlung der St. Gotthard-Affäre im Völkerbund bzw. durch den Völkerbund erhoffte sich Beneš unter anderem eine präventive Wirkung, indem eine deutliche Warnung vor ähnlichen Schritten ausgesprochen und so das Risiko einer Wiederholung der Ereignisse vom 1. Januar 1928 vermindert würde.<sup>1040</sup> Das halbherzige Vorgehen des Völkerbundes bzw. der dort sitzenden Mächte in der Frage der Waffen von St. Gotthard war nicht dazu angetan, diese Wirkung zu erzielen. Den Beweis dafür lieferte fünf Jahre nach der St. Gotthard-Affäre ein weiterer Fall rechtswidrigen Waffenschmuggels, welcher in seinem Ausmass und seiner internationalen Bedeutung dem Ereignis von 1928 in nichts nachstand.

Am 8. Januar 1933 erschien in der Wiener *Arbeiter-Zeitung* die Meldung, dass in der Waffenfabrik Hirtenberg südlich von Wien 50 mit Maschinengewehren beladene Eisenbahnwaggons aus Verona eingetroffen seien.<sup>1041</sup> Diese für die ČSR und ihre

---

<sup>1039</sup> Vgl. Künzl-Jizerský, V diplomatických službách, S. 217.

<sup>1040</sup> Vgl. Telegramm Beneš an čs. Gesandtschaft Bern, Prag, 10.1.1928, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 134, S. 141-143, hier S. 142; AÚTGM, EB I, kart. 95, R 110/1: Aufzeichnung über das Gespräch zw. dem österr. Bundeskanzler Seipel und Beneš am 13./14.2.1928 in Prag, 17.2.1928, S. 27f.; Barros, Office, S. 300.

<sup>1041</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 59.

Verbündeten an sich schon beunruhigende Nachricht gewann durch die zeitlichen Umstände, in welche sie fiel, zusätzliche an Brisanz. Mit dem Antritt der Regierung von General Gyula Gömbös in Budapest im Oktober 1932 verstärkte sich einerseits die revisionistische Stossrichtung der ungarischen Politik, vertieften sich andererseits die Beziehungen Ungarns zu Mussolini. Zudem näherte sich 1932/33 auch Österreich aussenpolitisch immer mehr Italien an, so dass bereits damals die Ansätze jenes Dreierblocks beobachtet werden konnten, welcher ein Gegengewicht zur Kleinen Entente bilden und in den Römer Protokollen vom 17. März 1934 seine vertragliche Basis finden sollte.<sup>1042</sup>

In der Aufdeckung der Waffen von Hirtenberg erblickten die Staaten der Kleinen Entente nicht bloss eine Verletzung der militärischen Teile der Friedensverträge von St. Germain und Trianon, sondern darüber hinaus auch einen Ausdruck des wachsenden Einflusses Roms im Donauraum.<sup>1043</sup> Die Zusammenarbeit Österreichs und Ungarns mit Italien wurde besonders in Prag und Belgrad kritisch und misstrauisch beobachtet.<sup>1044</sup> Wie Storch betont, bestätigte aus tschechoslowakischer Sicht die Hirtenberg-Affäre die Gefährlichkeit der Staatengruppe des „Römischen Blocks“.<sup>1045</sup> Die Befürchtungen der ČSR und ihrer Bündnispartner wurden auch nicht durch die offizielle Erklärung der österreichischen Regierung ausgeräumt, wonach die Waffen lediglich zur Reparatur nach Hirtenberg gebracht worden seien und anschliessend nach Italien zurückgeführt würden, was keine Verletzung der Friedensverträge darstelle.<sup>1046</sup> Vielmehr deuteten die Abklärungen der Staaten der Kleinen Entente darauf hin, dass die Lieferung teils in Österreich verbleiben, teils nach Ungarn weitergeleitet werden sollte. So zeigte sich Beneš am 14. Januar gegenüber dem französischen Gesandten in Prag Léon Noël überzeugt, dass die italienische, österreichische und ungarische Regierung in der Affäre der Hirtenberger Waffen in geheimem Einverständnis handelten und die aus Italien stammenden Waffen in Österreich und Ungarn verbleiben sollten. Die persönliche Verantwortung des österreichischen Kanzlers Engelbert Dollfuß hielt der Aussenminister für gesichert.<sup>1047</sup>

---

<sup>1042</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 540; Reichert, Das Scheitern, S. 10; Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 155.

<sup>1043</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 59; AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Zdeněk Fierlinger, čs. Gesandter in Wien, an MZV, 12.1.1933 und 13.1.1933.

<sup>1044</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 540, 582; Dejmek, Československo, S. 204; Storch, Die Beurteilung, S. 292.

<sup>1045</sup> Storch, Die Beurteilung, S. 292.

<sup>1046</sup> Vgl. Koch, Österreich, S. 25.

<sup>1047</sup> Vgl. Telegramm Noël an frz. Aussenminister Joseph Paul-Boncour, Prag, 14.1.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 195, S. 435f.

#### 4.3.2.1 Hinterzimmerdiplomatie vor Völkerbunduntersuchung

Bereits aus dem Gespräch vom 14. Januar vernahm Noël Benešs Wunsch, den Zwischenfall von Hirtenberg in grossem Masse zu nutzen und eine Untersuchung seitens des Völkerbundes hervorzurufen.<sup>1048</sup> Am 18. Januar 1933 gab dann in Wien der französische Geschäftsträger Hugues de Montbas dem Leiter der Politischen Abteilung des österreichischen Aussenministeriums, Theodor Hornbostel, zu wissen, dass die Regierungen der Kleinen Entente und Frankreichs „zum Entschlusse gekommen seien, die Hirtenberger Angelegenheit in Genf anhängig zu machen.“<sup>1049</sup> Dass es sich hierbei nicht lediglich um eine verbale Drohgebärde handelte, zeigte sich am 23. Januar 1933, als in Genf der tschechoslowakische Aussenminister und die Vertreter Jugoslawiens und Rumäniens beim Völkerbund beschlossen, vom Völkerbundrat „unter Hinweis auf die ungenügenden von der österreichischen Regierung erteilten amtlichen Aufklärungen eine Investigation“ des Hirtenberger Falls zu verlangen.<sup>1050</sup> Beneš und seine Bündnispartner bezogen in der Angelegenheit der Hirtenberger Waffen den Völkerbund somit nicht nur relativ früh in ihre Pläne ein, sie waren darüber hinaus bereit, wie im Falle der Waffenlieferung von St. Gotthard dem Völkerbundrat im Rahmen einer Investigation die Hauptrolle und damit auch Verantwortung in der Angelegenheit zu übertragen.

Der Beschluss der Kleinen Entente vom 23. Januar 1933 überdauerte jedoch nicht einmal den Tag, an dem er gefasst wurde. Schuld daran trugen die Italiener und Briten, welche bereits vor dem 23. Januar über die Absicht des Dreierbündnisses, die Sache vor den Völkerbund zu tragen, erfuhren. Nicht nur die politischen Entscheidungsträger in Rom, auch jene in London, für die damals freundschaftliche Beziehungen zu Mussolini sowie die Rettung der Abrüstungskonferenz Priorität vor einer strikten Durchsetzung der Friedensverträge und einer restlosen Aufklärung der Hirtenberger Waffenlieferung genossen, stellten sich gegen die Idee, mit dem Hirtenberger Waffenfund nach Genf und damit vor die Weltöffentlichkeit zu gehen.<sup>1051</sup>

Um die Staaten der Kleinen Entente von ihrem Vorhaben abzubringen, wählten die britischen und italienischen Diplomaten geschickt den Weg über Paris. So liessen Vertreter des Foreign Office und des italienischen Aussenministeriums ihre französischen Kollegen

---

<sup>1048</sup> „Il semble décidé à utiliser largement l'incident et désireux de provoquer une enquête de la part de la Société des Nations.“ Telegramm Noël an Paul-Boncour, Prag, 14.1.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 195, S. 435f., hier S. 436.

<sup>1049</sup> Besprechung Hornbostel mit de Montbas am 18.1.1933 in Wien, in: ADÖ, Bd. 8, Nr. 1260, S. 299f., hier S. 299.

<sup>1050</sup> Kroftas Exposé vom 15.2.1933, zit. nach Reichert, Das Scheitern, S. 60.

<sup>1051</sup> Vgl. Barros, Office, S. 309; Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 158-160.



wissen, dass eine Behandlung der Angelegenheit im Völkerbund von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre, in einen Misserfolg münden würde und die Atmosphäre in Mitteleuropa weiter verschlechtern könnte. Daher brachten sie die Hoffnung zum Ausdruck, dass die Franzosen ihren östlichen Partnern den Plan eines sofortigen Gangs nach Genf ausreden werden. Als Alternative zu einer Völkerbundinvestigation machte sich das Foreign Office für eine diplomatische Lösung ausserhalb Genfs und unter Ausschluss der Öffentlichkeit stark. Konkret schlug es Paris vor, gemeinsam den Regierungen in Wien, Budapest und Rom eine Serie von Fragen zum Zwischenfall zu unterbreiten.<sup>1052</sup> Immerhin sahen sich die Briten veranlasst zu betonen, dass es bei ihrem Vorschlag nicht darum gehe, jegliche Aktion im Völkerbund auszuschliessen, sondern dass über eine solche Aktion je nach Ausgang der britisch-französischen Demarche von neuem diskutiert werden könne.<sup>1053</sup>

Die aussenpolitischen Entscheidungsträger Frankreichs gingen zwar in der Beurteilung der Schwere des Zwischenfalls von Hirtenberg mit den Staaten der Kleinen Entente einig und versicherten diese der Unterstützung in der Sache.<sup>1054</sup> Gleichzeitig war ihnen daran gelegen, eine diplomatische Niederlage vor der Weltöffentlichkeit zu verhindern, kein Zerwürfnis mit Grossbritannien zu riskieren und die Beziehungen zu Italien nicht unnötig zu strapazieren. Diese Überlegungen bestimmten dann auch das Verhalten der Franzosen gegenüber den östlichen Partnern. So informierte der Chef der Völkerbundabteilung des französischen Aussenministeriums, René Massigli, noch am Abend des 23. Januar Beneš über die Intervention der Briten und Italiener und wies darauf hin, dass sich im Rat der britische Vertreter gegen eine Investigation aussprechen würde, es daher schwierig wäre, gegen die Stimmen Grossbritanniens, Italiens und Deutschlands eine Mehrheit zu finden.<sup>1055</sup> Auch wenn sich Beneš nicht sogleich festlegen wollte bzw. nicht ohne Rücksprache mit seinen beiden Bündnispartnern festlegen konnte, gab er Massigli zu verstehen, dass man seiner Meinung nach das Ersuchen um eine Völkerbundinvestigation aussetzen könne (*surseoir*). Jedoch unterliess es der Aussenminister nicht, auf dem Vorbehalt zu beharren, den die Franzosen zuvor den Briten abringen konnten: Für den Fall,

---

<sup>1052</sup> Vgl. Telegramm Aimé de Fleuriau, frz. Botschafter in London, an Paul-Boncour, 20.1.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 216, S. 486; Telefonnachricht René Massigli an Paul-Boncour, Genf, 23.1.1933 abends, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 224, S. 496f.; Telegramm Paul-Boncour an Fleuriau, Paris, 23.1.1933, 21.45h, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 225, S. 498; Reichert, Das Scheitern, S. 60; Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 160. Die fünf Fragen betrafen Herkunfts- und Zielort, Absender und Empfänger, den Weg der Lieferung sowie Menge und Art der Ware. Siehe Telegramm Paul-Boncour an Fleuriau, Paris, 23.1.1933, 21.45h, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 225, S. 498.

<sup>1053</sup> Vgl. Telegramm Paul-Boncour an Fleuriau, Paris, 23.1.1933, 21.45h, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 225, S. 498.

<sup>1054</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 59f.

<sup>1055</sup> Telefonnachricht Massigli an Paul-Boncour, Genf, 23.1.1933 abends, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 224, S. 496f., hier S. 497.

dass der Weg einer diplomatischen Demarche nicht rasch vollständige Aufklärung bringen sollte, bestand der tschechoslowakische Aussenminister ausdrücklich auf dem Recht, die Affäre im Völkerbundrat aufzugreifen.<sup>1056</sup> Von der Position, wie er sie Massigli gegenüber erläutert hatte, konnte Beneš noch am selben Abend auch seinen jugoslawischen Kollegen Fotić überzeugen.<sup>1057</sup> Der Plan der Kleinen Entente, sich in der Hirtenberg-Affäre gleich im ersten Schritt an den Völkerbund mit der Bitte um Investigation zu wenden, wurde angesichts der Haltung der ständigen Ratsmächte und damit der geringen Erfolgchancen eines solchen Unterfangens, am selben Tag fallen gelassen, an dem er gefasst wurde.

Das Einlenken der Kleinen Entente ermöglichte es dem französischen Ministerpräsidenten und Aussenminister Joseph Paul-Boncour, den Briten bekannt zu geben, Frankreich sei mit einer diplomatischen Lösung der Affäre ausserhalb des Völkerbundes einverstanden. Jedoch knüpfte Paul-Boncour die französische Zustimmung zum britischen Vorschlag an Bedingungen: Neben der alten Forderung, wonach eine diplomatische Intervention nicht das Recht „der interessierten Regierungen“ erschöpfen (*épuiser*) dürfe, eine Völkerbundinvestigation zu verlangen und diese auszulösen, pochte der Franzose neu darauf, dass Grossbritannien eine allfällige Aktion vor dem Völkerbund unterstütze, sollte die französisch-britische Intervention „keine wirksamen Resultate“ (*résultats efficaces*) bringen.<sup>1058</sup> Nachdem London auf beide Bedingungen eingegangen war, kam es am 28. Januar zur Intervention der beiden Grossmächte in Wien, Budapest und Rom, bei welcher den dortigen Regierungen eine Liste von Fragen zur Hirtenberg-Affäre überreicht wurde. Ganz im Sinne von Benešs Vorbehalt und der vorangehenden britisch-französischen Absprachen betonten die Noten in der Präambel explizit, „que cette intervention n'épuise pas le droit de recourir à la procédure d'investigation prévue par les traités et que, selon les résultat de cette intervention, les deux gouvernements prêteront leur appui à l'action qui serait engagée devant la Société des Nations.“<sup>1059</sup>

Benešs umgehende Abkehr von der Absicht, den Völkerbund in der Hirtenberg-Affäre um eine Investigation zu bitten, und das Umschwenken auf eine diplomatische Lösung ausserhalb Genfs war jedoch nicht nur Massiglis warnenden Worten vom 23. Januar geschuldet. Vielmehr scheint der Aussenminister bereits davor zur Erkenntnis gekommen

---

<sup>1056</sup> „Il réservait expressément le droit de reprendre l'affaire devant le Conseil.“ Telefonnachricht Massigli an Paul-Boncour, Genf, 23.1.1933 abends, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 224, S. 496f., hier S. 497.

<sup>1057</sup> Telefonnachricht Massigli an Paul-Boncour, Genf, 23.1.1933 abends, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 224, S. 496f., hier S. 497.

<sup>1058</sup> Vgl. Telegramm Paul-Boncour an Fleuriau, Paris, 23.1.1933, 23h, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 226, S. 499.

<sup>1059</sup> Telegramm Paul-Boncour an diverse frz. Auslandsvertreter, u.a. in Wien, Budapest, Rom, Prag, Belgrad und Bukarest, Paris, 27.1.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 245, S. 534f., hier S. 534; vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 61.

zu sein, dass angesichts der Haltung der Grossmächte eine Behandlung der Affäre im Völkerbundrat aussichtslos wäre bzw. ergebnislos bleiben würde. Benešs Zweifel an der Genfer Option lassen sich einem Vermerk des Prager Aussenministeriums vom 16. Januar entnehmen, in welchem die Antwort des Aussenministers auf die Frage der jugoslawischen Regierung festgehalten ist, ob die Kleine Entente in der Hirtenberg-Affäre den Völkerbund um eine Investigation bitten solle.<sup>1060</sup> Beneš liess Belgrad wissen, er habe aus einer Unterredung mit dem französischen Gesandten in Prag den Eindruck gewonnen, dass Frankreich aus verschiedenen innen- wie aussenpolitischen Gründen in der Hirtenberg-Affäre nicht „marschieren“ wolle. Zudem wies der Aussenminister darauf hin, dass mit Italien eine Grossmacht in die Sache verstrickt sei. Unter diesen Umständen zeigte sich Beneš skeptisch, was Sinn und Ertrag einer Völkerbundinvestigation betrifft. Die Kleine Entente hätte nach seiner Einschätzung zwar durch eine Intervention in Genf einen Skandal hervorrufen und den involvierten Staaten Unannehmlichkeiten bereiten können. Jedoch rechnete der Aussenminister nicht damit, dass eine Untersuchung gegenüber den offiziellen österreichischen Erklärungen neue Erkenntnisse brächte. Praktisch würde somit ein Appell an den Völkerbund in eine diplomatische Niederlage der Kleinen Entente münden. Eine Intervention der Kleinen Entente in Genf wäre daher in den Augen Benešs „ein Schlag ins Wasser und ein Risiko, dass sich ein neuer St. Gotthard wiederholen würde“.<sup>1061</sup> Mit den Lehren von 1928 im Kopf versprach sich Beneš somit von einer Intervention beim Völkerbund nicht nur keinen Nutzen für das Bündnis, sondern fürchtete vielmehr den Schaden, der durch einen solchen Schritt verursacht werden könnte. Schliesslich zeigen die Worte des Aussenministers, dass er den Ausgang der St. Gotthard-Affäre negativ beurteilte – wenn nicht bereits 1928, so zumindest rückblickend.

Dass trotz Benešs frühen Bedenken, was einen Rückgriff auf die Weltorganisation betrifft, die Kleine Entente am 23. Januar beschloss, den Völkerbundrat um eine Investigation in die Hirtenberg-Affäre zu bitten, muss in erster Linie mit taktischen Überlegungen erklärt werden. So informierte Heidrich am 27. Januar im Auftrag Benešs aus Genf das Prager Aussenministerium, der Entscheid des Bündnisses zugunsten eines Völkerbundappells habe vorerst lediglich den Zweck, Grossbritannien dazu zu bewegen, sich der Sache anzunehmen und durch diplomatische Interventionen ausserhalb des Völkerbundes ein Maximum an Garantien zu erzwingen.<sup>1062</sup> Den Umstand, dass die Franzosen der Kleinen Entente ihre Unterstützung versprachen und sich die Briten zu einem energischen Einschreiten in Rom, Wien und Budapest bereit zeigten, konnte die

---

<sup>1060</sup> AMZV, sekce II, kart. 825: Vermerk MZV, 16.1.1933.

<sup>1061</sup> Ebd.

<sup>1062</sup> AÚTGM, EB I, kart. 99, R 114a: Telefonnachricht Heidrich an MZV, 27.1.1933, 11h.

tschechoslowakische Diplomatie zurecht als „gutes Ergebnis“ ihrer Taktik verbuchen.<sup>1063</sup> Allein die Absicht, mit der Hirtenberg-Affäre nach Genf zu gehen, sozusagen das Schreckgespenst einer öffentlichen Behandlung der Angelegenheit, zeitigte ihre Wirkung. Nachdem die Weichen in die gewünschte Richtung gestellt worden waren, war es aus Sicht Beneš nicht nur möglich, sondern auch vernünftig, den ursprünglichen Plan eines Appells an den Völkerbundrat zugunsten einer diplomatischen Aktion Frankreichs und Grossbritanniens zurückzustellen. Entscheidend bei dieser Strategie war, dass der Weg nach Genf offen blieb. Dies erlaubte einerseits, auf taktischer Ebene weiterhin den Druck auf die beiden Grossmächte aufrecht zu erhalten. Andererseits blieb der Kleinen Entente die Möglichkeit, sich in der Frage der Hirtenberger Waffen je nach Ergebnis der britisch-französischen Demarche in einem zweiten Schritt tatsächlich an den Völkerbundrat zu wenden.<sup>1064</sup> Angesicht von Nachrichten über umfassende militärische Vorbereitungen in Österreich und Ungarn, welche Ende Januar an das Prager Aussenministerium gelangten, ging dessen Vorsteher sogar davon aus, dass es am Ende doch noch zu einer Intervention der Kleinen Entente beim Völkerbundrat kommen werde.<sup>1065</sup>

Die ČSR und ihre Verbündeten verfolgten somit in der Hirtenberg-Affäre eine Doppelstrategie, welche darin bestand, einerseits einer Lösung ausserhalb des Völkerbundes vor einer Intervention beim Völkerbund den Vortritt zu lassen, andererseits sich einen Gang nach Genf offen zu halten, sollte die erste Variante nicht die gewünschten Ergebnisse bringen. Wie wichtig dabei die Genfer Karte war, zeigt der Umstand, dass die ČSR nicht nur ihre Bereitschaft zu einem nachträglichen Appell an die Weltorganisation zu erkennen gab, sondern auch konkrete Vorbereitungen in diese Richtung traf. Noch bevor die Gesandten Grossbritanniens und Frankreichs am 28. Januar in Wien, Budapest und Rom ihren Fragebogen überreichten, jedoch bereits nach dem Umschwenken der Kleinen Entente vom 23. Januar, wurde am Prager Aussenministerium ein an Generalsekretär Drummond adressierter Brief entworfen, in welchem sich die tschechoslowakische Regierung in der Frage des Zwischenfalls von Hirtenberg an den Völkerbund wendet.<sup>1066</sup> Das mit 26. Januar 1933 datierte Schreiben rief die bisherigen Erkenntnisse über die Waffenlieferung nach Hirtenberg in Erinnerung und machte darauf aufmerksam, dass sich die offiziellen Kommunikés der österreichischen Seite darüber ausschweigen, was mit

---

<sup>1063</sup> Ebd.

<sup>1064</sup> Vgl. AÚTGM, EB I, kart. 99, R 114a: Telefonnachricht Heidrich an MZV, 27.1.1933, 11h; AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 26.1.1933, S. 1f.

<sup>1065</sup> Vgl. AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 26.1.1933, S. 1f.

<sup>1066</sup> AMZV, sekce II, kart. 825: Entwurf I des Briefes des MZV (Beneš) an Drummond, 26.1.1933.

den Waffen nach der angeblichen Reparatur geschehen solle, vielmehr alles darauf hinweise, dass die Waffen nach Ungarn hätten weitergeleitet werden sollen. Die Prager Regierung betrachtete es daher als unumgänglich, dass der Völkerbundrat von seinem Recht auf Investigation gemäss den Verträgen von St. Germain und Trianon Gebrauch mache. Welche Bedeutung und Dringlichkeit die ČSR der Angelegenheit beimass, zeigt sich daran, dass gleich am Anfang des Briefes das Völkerbundsekretariat gebeten wurde, die Frage des Waffentransports auf die Tagesordnung der damals laufenden, 70. Ratssession zu setzen.<sup>1067</sup> Zwar verblieb dieser Entwurf des Appells an den Völkerbund vorläufig in Prag, ihm sollte aber im weiteren Verlauf der Hirtenberg-Affäre doch noch eine Rolle zukommen. Dies hing mit dem Ergebnis der ersten britisch-französischen Demarche in Wien, Budapest und Rom zusammen, namentlich mit der österreichischen Replik auf diese Demarche.

#### 4.3.2.2 Mit Hilfe des Völkerbundes ausserhalb des Völkerbundes

Während die ungarische und italienische Regierung gar nicht auf die ihnen unterbreiteten Fragen eingingen, sondern sich damit begnügten, jegliche Beteiligung an der Waffenlieferung abzustreiten, Budapest zudem versicherte, dass keine Waffen in Ungarn angekommen seien,<sup>1068</sup> übergab am 1. Februar die österreichische Regierung dem französischen und britischen Gesandten in Wien eine ausführlichere Stellungnahme zu deren Fragebogen.<sup>1069</sup> Über die österreichische Antwort setzte in Wien de Montbas umgehend auch seine Kollegen aus den Staaten der Kleinen Entente, darunter den tschechoslowakischen Gesandten Zdeněk Fierlinger, in Kenntnis.<sup>1070</sup> Zwar wurden in der österreichischen Note genaue Angaben zu Art und Menge der Waffen gemacht und ein Unternehmen im norditalienischen Brescia als Absender genannt. Was hingegen den Empfänger der Sendung betrifft, hiess es lediglich, dass die Waffen wieder aus Österreich ausgeführt werden sollten und den Behörden keine Hinweise vorliegen würden, dass die

---

<sup>1067</sup> Ebd.

<sup>1068</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 61; Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 162f. Über die ungarische Antwort wurde Beneš vom Leiter der Völkerbundabteilung beim Foreign Office Alexander Cadogan in Kenntnis gesetzt: AÚTGM, Fond EB I, kart. 217, R 384/A/3: Brief Cadogan an Beneš, Genf, 2.2.1933.

<sup>1069</sup> Zur österreichischen Antwort siehe Telegramm de Montbas an Paul-Boncour, Wien, 1.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 252, S. 544f., hier S. 544.

<sup>1070</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Fierlinger an Beneš, Wien, 2.2.1933; DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 573, Anm. 1.

Waffen für Ungarn bestimmt gewesen seien.<sup>1071</sup> Wie der französische Gesandte in seinem Telegramm an Paul-Boncour<sup>1072</sup> kam auch Fierlinger im Schreiben an Beneš nach Genf daher zum Schluss, die österreichische Regierung habe die zentrale Frage nach dem eigentlichen Adressaten der Waffenlieferung umgangen.<sup>1073</sup>

Die britisch-französische Demarche vom 28. Januar 1933 räumte somit die Hirtenberg-Affäre nicht aus.<sup>1074</sup> Die Kleine Entente hätte in jener Situation daher nicht nur guten Grund, sondern auch das verbrieftete Recht gehabt, die Sache vor den Völkerbundrat zu bringen und dort entsprechend der britisch-französischen Abmachung von Ende Januar auf britische Unterstützung zu pochen. Doch das Bündnis ergriff die Genfer Option nicht. Wie de Montbas am 2. und 3. Februar aus Wien nach Paris telegraphierte, nahmen die diplomatischen Vertreter der drei Staaten in Wien „mit Genugtuung“<sup>1075</sup> von der österreichischen Antwort Kenntnis und betrachteten diese „als ein positives Resultat, zu welchem eine Aktion vor dem Völkerbundrat kaum etwas hinzufügen würde“.<sup>1076</sup> Vielmehr schlugen die drei Diplomaten ihrem französischen Kollegen vor, die Angelegenheit mittels einer erneuten britisch-französischen Demarche in Wien aus der Welt zu schaffen. Konkret sollten die beiden Grossmächte sicherstellen, dass die Regierung Dollfuß dem in ihrer Antwortnote vom 1. Februar gemachten Versprechen, die in Österreich lagernden Hirtenberger Waffen nach Italien zurückzuführen, nachkomme.<sup>1077</sup> Nachdem für dieses Vorgehen Fierlinger gleich am 2. Februar den britischen Gesandten in Wien, Eric Phipps, gewinnen konnte,<sup>1078</sup> übergaben am 4. Februar die drei Delegierten der Kleinen Entente in Genf, darunter Beneš, ihrem französischen und britischen Kollegen drei identische Memoranda, in welchem sie Grossbritannien und Frankreich baten, erneut bei der österreichischen Regierung vorstellig zu werden. Über die vorgängigen Absprachen hinausgehend sollten die beiden Grossmächte von Wien aber nicht nur Massnahmen zur Rückführung der Waffen nach Italien verlangen, sondern zusätzlich auch eine Untersuchung, ob ein Teil der Hirtenberger Waffen nicht die österreichisch-ungarische Grenze überschritten habe.<sup>1079</sup> Dass die drei Staaten bei dieser Untersuchung nicht an eine des Völkerbundes dachten, wird aus dem Wunsch deutlich, mit welchem sie ihre Bitte an

---

<sup>1071</sup> Vgl. Telegramm de Montbas an Paul-Boncour, Wien, 1.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 252, S. 544f., hier S. 544.

<sup>1072</sup> Vgl. ebd., S. 545.

<sup>1073</sup> AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Fierlinger an Beneš, Wien, 2.2.1933, S. 1.

<sup>1074</sup> Vgl. Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 163f.

<sup>1075</sup> DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 602, Anm. 1.

<sup>1076</sup> DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 573, Anm. 1.

<sup>1077</sup> Vgl. DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 573, Anm. 1; DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 602, Anm. 1; AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Fierlinger an Beneš, Wien, 2.2.1933, S. 2.

<sup>1078</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Fierlinger an Beneš, Wien, 2.2.1933, S. 2.

<sup>1079</sup> LNA, R 4199, 7A/2598/2598: Brief Beneš, Antoniadé und Jevtić an Eden und Massigli, Genf, 4.2.1933 (Annexe I zu LND C.163.1933.IX. Importation d'armes en Autriche, 2.3.1933).

Paris und London begründeten: „d'arriver à une solution sans porter – si possible – l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations.“<sup>1080</sup>

Obgleich der Vorschlag einer zweiten britisch-französischen Demarche von Fierlinger und den diplomatischen Vertretern Rumäniens und Jugoslawiens dem französischen Gesandten unterbreitet wurde, deutet alles darauf hin, dass der tschechoslowakische Diplomat im Auftrag seines Chefs handelte.<sup>1081</sup> So ist in einem Telegramm des französischen Botschafters in London vom 4. Februar von der „suggestion formulée par M. Benès pour le règlement de l'affaire de Hirtenberg“ die Rede.<sup>1082</sup> Und auch Siegfried Beer sieht hinter dem Schritt der Kleinen Entente vom 4. Februar den tschechoslowakischen Aussenminister als treibenden Faktor.<sup>1083</sup> Der Entscheid gegen das Einschalten des Völkerbundes und zugunsten einer Liquidierung der Angelegenheit ausserhalb Genfs muss dabei durch die Vorteile dieses Vorgehens motiviert gewesen sein, wie sie de Montbas in seinem Telegramm nach Paris vom 3. Februar erläuterte: „Cette solution permettrait à l'Autriche de dégager sa responsabilité et éviterait les complications politiques inhérentes à toute procédure qui mettrait en cause le pays expéditeur, sans que l'on fût même certain de pouvoir établir, d'autre part, le véritable destinataire qui selon certains indices, pourrait être la Hongrie [...]“.<sup>1084</sup> Es deutet somit alles darauf hin, dass es wie schon bei der St. Gotthard-Affäre auch diesmal die Rücksichtnahme auf Italien als Herkunftsland der Ware war, welche die ČSR und ihre Verbündeten veranlasste, die Genfer Option zurückzustellen.

Auch wenn die Kleine Entente weiterhin eine diplomatische Lösung der Hirtenberg-Affäre einem Appell an den Völkerbund vorzog, schloss sie ganz im Sinne der bisherigen Doppelstrategie den Gang nach Genf nicht völlig aus, sondern hielt sich diesen bewusst offen. Wie Krofta am 9. Februar 1933 gegenüber den Sektions- und Abteilungsvorstehern des Aussenministeriums betonte, sollte es erneut vom Ergebnis der britisch-französischen Demarche abhängen, ob sich die Kleine Entente am Ende doch an den Völkerbundrat wenden würde.<sup>1085</sup> Dabei scheint damals die Genfer Option in Prag wesentlich ernsthafter in Erwägung gezogen worden zu sein als anlässlich der ersten Intervention Grossbritanniens und Frankreichs in Wien. Jedenfalls gingen die Vorbereitungen zu einem Gang nach Genf weiter als Ende Januar, wurde von tschechoslowakischer Seite ein

---

<sup>1080</sup> Ebd.

<sup>1081</sup> Fierlinger und Beneš müssen sich bereits bei ihrem Telefongespräch vom 1.2. abgesprochen haben. Vgl. AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Fierlinger an Beneš, Wien, 2.2.1933, S. 1.

<sup>1082</sup> DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 572, Anm. 3.

<sup>1083</sup> Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 164.

<sup>1084</sup> DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 573, Anm. 1.

<sup>1085</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 9.2.1933, S. 1.

nächster Schritt in Richtung Völkerbundinvestigation gemacht. So liess das Prager Aussenministerium den Entwurf des Briefes vom 26. Januar neu mit dem Datum 1. Februar versehen am 2. Februar als Abschrift Generalsekretär Drummond zukommen, wobei entsprechend der veränderten Situation lediglich eine Investigation gegenüber Österreich, nicht mehr aber gegenüber Ungarn gefordert wurde.<sup>1086</sup>

Wie bereits bei der Abfassung des Schreibens nach Genf war auch dessen Übergabe an Drummond durch taktische Überlegungen motiviert: Durch die Hinterlegung des Dokuments in Genf hoffte die ČSR sowohl gegenüber Grossbritannien als auch gegenüber Österreich ein klares Zeichen zu setzen. Zwar entsprach der Akt vom 2. Februar noch nicht einem offiziellen Gesuch um Behandlung der Hirtenberg-Affäre durch den Rat. Dank des Umstands, dass sich das Gesuch um eine Investigation bereits beim Generalsekretär befand und jederzeit aktiviert werden konnte, hatte die tschechoslowakische Diplomatie jedoch vor der zweiten britisch-französischen Demarche in Wien einen Trumpf in der Hand, welchen sie je nach Ergebnis der diplomatischen Aktion ausspielen konnte. Diese alternative Strategie muss es gewesen sein, welche Beneš gegenüber Fierlinger am 19. Februar derart zuversichtlich stimmte, was den Ausgang der ganzen Affäre betrifft: „Unsere Situation in dieser Angelegenheit ist ausserordentlich günstig und sie ist auch vollkommen klar. Wir haben gesagt, dass wir die Sache vor den Rat bringen und eine Investigation fordern werden; der Generalsekretär des Völkerbundes hat immer noch die Kopie des Briefes in der Hand, mit welchem wir darum ersuchen werden, sollten wir mit dem österreichischen Vorgehen nicht zufrieden sein.“<sup>1087</sup> Eine Investigation durch den Völkerbundrat diente somit auch anlässlich der zweiten diplomatischen Demarche in erster Linie als Drohkulisse, die man gegenüber London und Wien aufbauen konnte. Der ČSR kam bei dieser Strategie entgegen, dass sie auch diesmal auf den französischen Partner zählen konnte. So stimmte wie bereits bei der ersten Demarche Paris der Idee einer neuerlichen Intervention in Wien einzig unter dem Vorbehalt zu, dass ein solcher Schritt keinen Verzicht auf eine allfällige spätere Anrufung (*recours*) des Völkerbundes implizieren würde.<sup>1088</sup> Eine entsprechende Formel fand schliesslich erneut Eingang in die Noten,<sup>1089</sup> mit welchen Grossbritannien und Frankreich am 11. Februar die Forderungen

---

<sup>1086</sup> AMZV, sekce II, kart. 825: Entwurf II des Briefes des MZV (Beneš) an Drummond, 1.2.1933.

<sup>1087</sup> AMZV, sekce II, kart. 825: Telefonische Anfrage von Fierlinger an Beneš nach Genf und Antwort Benešs, 19.2.1933, S. 2.

<sup>1088</sup> Vgl. Telegramm Paul-Boncour an Fleuriau, Paris, 7.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 268, S. 572f., hier S. 573.

<sup>1089</sup> „Il doit être entendu que rien, dans cette communication, ne porte atteinte au droit d'un quelconque gouvernement de soumettre la question devant le conseil de la Société des Nations si cette procédure s'avérait nécessaire par suite des circonstances.“ Telegramm Paul-Boncour an die frz. Gesandten in Prag, Belgrad, Bukarest und Wien, Paris, 10.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 283, S. 601-603, hier S. 603.



der Kleinen Entente in Wien unterbreiteten: Nicht nur die Rücksendung der Hirtenberger Waffen an den Absender oder deren Zerstörung, sondern auch die Untersuchung eines allfälligen Weitertransports nach Ungarn.<sup>1090</sup>

Benešs optimistische Prognose vom 19. Februar sollte sich nicht erfüllen, denn die zweite britisch-französische Demarche brachte ein noch dürftigeres Ergebnis als die erste. Dies war in erster Linie der Reaktion Italiens geschuldet. Während sich Rom bis dahin in der ganzen Affäre zurückgehalten hatte, zeigte es sich nun empört über das Vorgehen Frankreichs und Grossbritanniens, stellte sich demonstrativ hinter Österreich, rief dieses zum Widerstand auf und griff nicht zuletzt auch die Kleine Entente verbal an.<sup>1091</sup> Durch Italien ermuntert und gestärkt, machte die österreichische Regierung am 21. Februar London und Paris deutlich, dass sie auf die gestellten Forderungen nicht einzugehen gedenke.<sup>1092</sup> Damit befand sich die Grossmächtediplomatie in einer Sackgasse, aus welcher nur noch ein Ausweg über Genf zu führen schien.

Dass sogar in der kritischen Situation von Ende Februar der Völkerbund nicht eingeschaltet wurde, war dem Zusammenwirken der italienischen und britischen Diplomatie zu verdanken. Um den gefürchteten Gang vor die Weltöffentlichkeit zu vermeiden, griff der britische Aussenminister John Simon einen Vorschlag auf, den ihm kurz zuvor der italienische Botschafter in London Dino Grandi präsentiert hatte. Demnach sollte die ganze Angelegenheit einfach durch die Rücksendung der Waffen nach Italien aus der Welt geschafft werden.<sup>1093</sup> Die französische Regierung zeigte sich mit einer solchen Regelung einverstanden, knüpfte sie jedoch an die Bedingung, dass der bis dahin vertretene rechtliche Standpunkt, wonach die Waffenlieferung nach Hirtenberg illegal sei, beibehalten und offiziell der österreichischen Regierung mitgeteilt werde.<sup>1094</sup>

Angesichts der Haltung der Grossmächte ist es verständlich, dass weder die ČSR noch deren Verbündete die Drohung einer Völkerbundinvestigation wahr machten, sondern zum britischen Lösungsvorschlag ihr Einverständnis gaben – wenn auch nur zögernd und

---

<sup>1090</sup> Vgl. AÚTGM, Fond EB I, kart. 217, R 384/a/3: Brief Fierlinger an Krofta, Wien, 14.2.1933, S. 1f.

<sup>1091</sup> Vgl. AÚTGM, Fond EB I, kart. 217, R 384/a/3: Brief Fierlinger an Krofta, Wien, 14.2.1933, S. 2; AMZV, sekce II, kart. 825: Telefonische Anfrage von Fierlinger an Beneš nach Genf und Antwort Benešs, 19.2.1933, S. 1; Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 165-168; Koch, Österreich, S. 29f.

<sup>1092</sup> Koch, Österreich, S. 30.

<sup>1093</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 61; Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 168f.; Telegramm Massigli an frz. Aussenministerium, Genf, 22.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 330, S. 673-675, hier S. 673; AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Fierlinger an čs. Delegation beim Völkerbund, Wien, 23.2.1933.

<sup>1094</sup> Vgl. Telegramm Massigli an frz. Aussenministerium, Genf, 22.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 330, S. 673-675, hier S. 673; Telegramm Paul-Boncour an Bertrand Clauzel, frz. Gesandter in Wien, Paris, 24.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 340, S. 691. Die von Paris gestellte Bedingung war wohl durch die Bemühung motiviert, die Gültigkeit der Abrüstungsbestimmungen der Friedensverträge zu wahren und zu verhindern, dass die Hirtenberg-Affäre zu einem Präzedenzfall für die Aufrüstung Deutschlands würde.

unwillig, wie Beer zu berichten weiss.<sup>1095</sup> Beneš liess seinen französischen Amtskollegen wissen, die Kleine Entente werde den Zwischenfall als erledigt betrachten, sobald die britische und französische Regierung den drei Staaten formell den Inhalt der definitiven Regelung nach britischem Vorschlag und ergänzt durch die von Frankreich geforderte Rechtserklärung kommunizieren.<sup>1096</sup> Und so kam es dann auch: Am 24. Februar übergaben die Vertreter Frankreichs und Grossbritanniens in Wien die Noten mit den neuen, angepassten und gemilderten Bedingungen für die Liquidierung der Hirtenberg-Affäre<sup>1097</sup> und setzten darüber am 26. bzw. 27. Februar die Staaten der Kleinen Entente in Kenntnis.<sup>1098</sup>

Immerhin war es in Genf, wo die ČSR und ihre Verbündeten aus der Kleinen Entente am 1. März 1933 den Schlusspunkt unter die Hirtenberg-Affäre setzten: In einem Schreiben an den Generalsekretär informierten die Regierungen in Prag, Belgrad und Bukarest über die definitive Regelung der Angelegenheit und teilten mit, dass sie diese Regelung akzeptieren und die Sache als geschlossen betrachten.<sup>1099</sup> Das Gesuch, welches die ČSR Anfang Februar präventiv Drummond übergeben hatte, konnte ad acta gelegt werden, ohne dass die Weltorganisation in der Angelegenheit überhaupt jemals in Erscheinung getreten war. Die Hirtenberg-Affäre fand schneller, als mancher wohl gedacht hatte, zu einem allseits akzeptierten Ende.

#### 4.3.2.3 Fazit

Beneš als der führende Kopf nicht nur der tschechoslowakischen Aussenpolitik, sondern damals auch der Kleinen Entente bezog den Völkerbund bereits früh in seine Überlegungen betreffend das Vorgehen in der Hirtenberg-Affäre ein. Nicht nur betonte der tschechoslowakische Aussenminister gegenüber den französischen und britischen Diplomaten stets die Bereitschaft der Kleinen Entente, sich an den Völkerbund zu wenden, sollte sich dies als notwendig erweisen, und legte Wert darauf, sich diese Option über die ganze Dauer der Affäre offen zu halten. Prag unternahm auch konkrete Schritte in diese

---

<sup>1095</sup> Beer, Der „unmoralische“ Anschluss, S. 170f.

<sup>1096</sup> Vgl. Telegramm Massigli an frz. Aussenministerium, Genf, 22.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 330, S. 673-675; AMZV, sekce II, kart. 825: Brief Fierlinger an čs. Delegation beim Völkerbund, Wien, 23.2.1933; Telegramm Paul-Boncour an Clauzel, Paris, 24.2.1933, in: DDF, 1re Série, Bd. 2, Nr. 340, S. 691.

<sup>1097</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 61.

<sup>1098</sup> AUTGM, Fond EB I, kart. 217, R 384/a/3: Brief Paul-Boncour an Beneš, Paris, 26.2.1933; AUTGM, Fond EB I, kart. 217, R 384/a/3: Brief Eden an Beneš, Genf, 27.2.1933.

<sup>1099</sup> LNA, R 4199, 7A/2598/2598: Brief Sekretariat des Ständigen Rates des Kleinen Entente an Drummond, Genf, 1.3.1933, S. 1f.

Richtung, wie die Erstellung der beiden Entwürfe der Briefe an Drummond und die Übergabe des zweiten dieser Entwürfe nach Genf zeigen. Jedoch sind Zweifel angebracht, ob Beneš tatsächlich bereit war, in der Hirtenberg-Affäre eine Investigation des Völkerbundes in Gang zu setzen. Gegen eine solche Bereitschaft spricht nicht nur Benešs Einschätzung der Erfolgchancen sowie der Vor- und Nachteile eines Appells an den Völkerbund. Auch die Tatsache, dass der tschechoslowakische Aussenminister einer Völkerbunduntersuchung eine diplomatische Lösung durch die Grossmächte vorzog und bei dieser Prioritätensetzung verharnte, als die britisch-französischen Interventionen nicht nach Wunsch verliefen, lassen vermuten, dass die Genfer Option keine ernsthafte, sondern mehr eine Scheinoption war. Dies würde nicht zuletzt auch die These von Günter Reichert stützen, wonach es Jugoslawien als der „vorrangig von dieser Angelegenheit tangierte Teil der Kleinen Entente“<sup>1100</sup> war, welches vorwärts drängte, Beneš hingegen die ganze Zeit hindurch eine bremsende Rolle spielte und der Grossmächtediplomatie hinter verschlossenen Türen den Vorrang vor einer öffentlichen Behandlung der Affäre im Völkerbundrat gab.<sup>1101</sup> Wie gesehen vermochte der tschechoslowakische Aussenminister schliesslich diese Linie tatsächlich in der Kleinen Entente durchzusetzen.

Dass sich Beneš vor einem Gang nach Genf scheute und einer Lösung der Hirtenberg-Affäre nach der alten, klassischen Methode den Vorzug gab, war durch mehrere, miteinander zusammenhängende Faktoren begründet: So war wie bereits in St. Gotthard mit Italien eine Grossmacht und zugleich ein ständiges Mitglied des Völkerbundes direkt in die Waffenlieferung verstrickt, was der Sache eine gesamteuropäische Dimension gab. Die Behandlung vor der Weltorganisation und damit Weltöffentlichkeit barg das Risiko in sich, die internationale Situation und die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten noch mehr zu belasten, als sie es zu jener Zeit schon waren. Dieses Szenario stand in erster Linie hinter der negativen Haltung Grossbritanniens gegenüber einer Völkerbundinvestigation und beeinflusste in zweiter Linie, verstärkt durch die britische Position, auch die Politik Frankreichs. Krofta sah an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des Aussenministeriums am 9. März den „Hauptschuldigen“ für den Umstand, dass die Hirtenberg-Affäre nicht wie gewünscht herausgekommen sei, denn auch in Grossbritannien.<sup>1102</sup> Angesichts der internationalen Umstände kam Prag bereits früh zum Schluss, dass ein Gang vor den Völkerbund wenig Aussichten auf Erfolg hätte und der Politik der Kleinen Entente mehr schaden als nützen würde.

---

<sup>1100</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 62.

<sup>1101</sup> Vgl. ebd., S. 60, 62.

<sup>1102</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 9.3.1933, S. 1.

Im Umstand, dass sich die internationale Grosswetterlage, die Position der Grossmächte und die Rücksichtnahme auf diese in der tschechoslowakischen Politik im Allgemeinen, in der Frage der Wahl der aussenpolitischen Wege und Mittel im Speziellen niederschlugen, unterschied sich die Hirtenberg-Affäre nicht von der St. Gotthard-Affäre. Hingegen kam im Vergleich zur illegalen Waffeneinfuhr nach Ungarn bei den Ereignissen von Anfang 1933 ein neuer Aspekt hinzu. Wie aus dem oben zitierten Telegramm des französischen Legationsrats in Wien vom 3. Februar hervorgeht, erachtete es die ČSR als angebracht, nicht nur Rücksicht auf Italien zu nehmen, sondern auch auf Österreich.<sup>1103</sup> So zeigte sich Fierlinger in Wien am 14. Februar gegenüber Krofta und eine Woche später gegenüber Beneš besorgt über die innenpolitische Situation in Österreich, warnte vor den Folgen der Hirtenberger Affäre, in erster Linie vor einem Putsch der faschistischen Heimwehren, und empfahl, die Angelegenheit mit den Waffen so rasch wie möglich, jedoch behutsam und diskret, „zu liquidieren“.<sup>1104</sup> Es liegt die Vermutung nahe, dass die vom Gesandten der ČSR in Österreich geäusserten Sorgen auch den tschechoslowakischen Aussenminister beschäftigt und dessen Verhalten beeinflusst haben. Ganz im Sinne von Fierlingers Ratschlag galt es, die Affäre auf eine Weise aus der Welt zu schaffen, welche Österreich schonen und das Risiko von Auswirkungen, die den tschechoslowakischen Interessen zuwider laufen würden, klein zu halten. Dies wäre nur in den diplomatischen Hinterzimmern möglich, nicht aber vor den Augen der Weltöffentlichkeit in Genf. Neben der Gefahr eines Abdriftens Österreichs in faschistisches Fahrwasser weist Lajos Kerekes auf einen weiteren Faktor hin, welcher bei der Hirtenberg-Affäre mitgewirkt hatte. So sieht Kerekes den Grund für den Umstand, dass die ganze Aufregung um die Hirtenberger Waffen plötzlich verstummte, im Machtantritt Hitlers vom 30. Januar 1933. Keiner der Staaten sei daran interessiert gewesen, die Position der Wiener Regierung gegenüber Berlin zu schwächen.<sup>1105</sup> Letzteres kann auch für die ČSR angenommen werden, gehörte die Verhinderung eines Anschlusses Österreichs an Deutschland bekanntlich zu Prags vordringlichsten aussenpolitischen Zielen.

Obschon somit in den Augen Benešs eine Lösung der Hirtenberg-Affäre in Genf nicht im Interesse der ČSR war, erkannte der oberste Diplomat der ČSR den taktischen Wert, welchen eine Androhung einer Völkerbundinvestigation für die Lösung ausserhalb des Völkerbundes hatte. In erster Linie waren es solche taktischen Überlegungen, die Beneš dazu veranlassten, sich zumindest nach aussen und zum Schein die Genfer Option offen zu

---

<sup>1103</sup> DDF, 1re Série, Bd. 2, S. 573, Anm. 1.

<sup>1104</sup> AÚTGM, Fond EB I, kart. 217, R 384/a/3: Brief Fierlinger an Krofta, Wien, 14.2.1933, S. 4; AÚTGM, Fond EB I, kart. 217, R 384/a/3: Brief Fierlinger an Beneš, Wien, 21.2.1933, S. 4f.

<sup>1105</sup> Kerekes, Abenddämmerung, S. 124.

lassen, ohne im Innern auf diese Option zurückgreifen zu wollen. Der Aussenminister bewahrte den Genfer Pfeil sozusagen im diplomatischen Köcher, nahm ihn bei Gelegenheit und Bedarf gar heraus, drohte zu schießen, war aber nie bereit, den Pfeil abzuschießen. Die Hirtenberg-Affäre zeigte musterhaft, dass Beneš weniger prinzipiell, sondern vielmehr pragmatisch handelte. Primär ging es darum, ein bestimmtes Ziel zu erreichen und dafür einen Erfolg versprechenden Weg, eine optimale Strategie zu wählen. Ob der Weg zum Ziel über die multilaterale Weltorganisation oder über bilaterale Kanäle führte, war von sekundärer Bedeutung. Der Völkerbund war in diesem Sinne lediglich Mittel zum Zweck, nicht der Zweck an sich.

#### **4.3.3 Die Aufkündigung der Abrüstungsbestimmungen der Friedensverträge durch die Verliererstaaten 1935-1938**

Obwohl es sich bei den Ereignissen von St. Gotthard und Hirtenberg um einen Verstoss gegen das in den Friedensverträgen verankerte Import- und Transitverbot von Waffen handelte, stellte weder 1928 noch 1933 einer der Verliererstaaten die entsprechenden Rechtsbestimmungen an sich in Frage. Vielmehr vertraten Österreich und Ungarn den Standpunkt, dass sie nicht gegen die Friedensverträge verstossen hätten, und setzten alles daran, ihre Vertragstreue gegenüber der Öffentlichkeit und den alliierten Staaten zu beweisen. Dies änderte sich ab 1935. Zunächst verabschiedete am 16. März 1935 die Regierung in Berlin ein Armeegesetz, mit welchem in Deutschland die allgemeine Wehrpflicht eingeführt und die Stärke der künftigen Wehrmacht auf 36 Divisionen festgesetzt wurde.<sup>1106</sup> Dem deutschen Beispiel folgte am 1. April 1936 die österreichische Regierung und führte ebenfalls die allgemeine Wehrpflicht ein. Nachdem so Deutschland und Österreich formell und offen eines der zentralen Elemente von Teil V der Friedensverträge aufgekündigt hatten, schüttelte schrittweise auch Ungarn bis August 1938 die militärischen Fesseln des Trianoner Vertrags vollständig ab.

Während sich das Investigationsrecht nicht auf die drei genannten Fälle der unilateralen Aufkündigung bzw. des Bruchs der militärischen Teile der Pariser Friedensverträge bezog, eine Völkerbundinvestigation somit nicht in Frage kam, erlaubte Art. 11 Abs. 2 der Satzung jedem Völkerbundmitglied, die Angelegenheit als Umstand, welcher den Frieden bedrohen und die Beziehungen zwischen Staaten beeinträchtigen könnte, vor den

---

<sup>1106</sup> Vgl. Carr, *International Relations*, S. 217; Renouvin, *Les crises*, S. 67f.; Steiner, *The Triumph*, S. 84f.; Walters, *A History*, S. 607; Rostow, *Anglo-French Relations*, S. 135.

Völkerbund zu bringen.<sup>1107</sup> In diesem Kapitel gilt es zu untersuchen, welche Rolle der Völkerbund in der tschechoslowakischen Aussenpolitik bei den drei genannten Ereignissen spielte. Machte die ČSR von der Genfer Option Gebrauch, als sie sich vor die Frage gestellt sah, wie auf die Kündigungen der militärischen Bestimmungen der Friedensverträge durch die Verliererstaaten reagieren?

#### 4.3.3.1 Die Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht in Deutschland

Die Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht in Deutschland am 16. März 1935 beschäftigte die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR weniger unter militärischen, als vielmehr unter rechtlich-politischen Gesichtspunkten. Prag bestand auf den Friedensverträgen und betonte die Notwendigkeit, diese zu verteidigen.<sup>1108</sup> Hingegen waren die tschechoslowakischen Aussenpolitiker überzeugt, dass die ČSR angesichts ihrer Grösse nicht als erste „in die Sache gehen“ könne.<sup>1109</sup> Vielmehr hielt man es für angebracht, sich zunächst zurückzuhalten und die Initiative den Grossmächten zu überlassen.<sup>1110</sup> Dementsprechend gab Aussenminister Beneš am 18. März dem französischen Geschäftsträger in Prag, Louis de Monicault, bekannt, die ČSR werde die Entscheidung Frankreichs, Grossbritanniens und Italiens abwarten und sich an deren Haltung ausrichten.<sup>1111</sup>

Es war von den Grossmächten Frankreich, welches nach dem 16. März die Initiative ergriff. Dabei stand von Beginn weg der Völkerbund im Mittelpunkt der französischen Pläne. Bereits am 17. und 18. März erfuhr Beneš von de Monicault, dass Frankreich die Absicht verfolge, mit dem deutschen Vertragsbruch nach Genf zu gehen.<sup>1112</sup> Am 20. März setzte die französische Regierung ihre Absicht in die Tat um und sandte ein Telegramm nach Genf, in welchem sie unter Berufung auf Art. 11 Abs. 2 der Satzung bat, der

---

<sup>1107</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 889: „Otázka znovuzbrojení Madarska“, Memorandum von Heidrich für Krofta, Prag, 17.5.1937, S. 2f.

<sup>1108</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 21.3.1935, S. 2.

<sup>1109</sup> Ebd.

<sup>1110</sup> Vgl. Zirkulartelegramm Beneš an čs. Auslandsvertretungen, Prag, 21.3.1935, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 198, S. 226-228, hier S. 226f.; AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 21.3.1935, S. 2.

<sup>1111</sup> Telegramm de Monicault an frz. Aussenminister Pierre Laval, Prag, 18.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 420, S. 612f., hier S. 612.

<sup>1112</sup> Vgl. Telegramm Laval an die frz. Auslandsvertreter in Moskau, Warschau, Bukarest, Belgrad und Prag, Paris, 17.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 406, S. 596f.; Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 18.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 420, S. 612f., hier S. 612.

Völkerbundrat möge sich an einer ausserordentlichen Sitzung mit der durch das Vorgehen Berlins entstandenen Situation befassen.<sup>1113</sup>

Der tschechoslowakische Aussenminister nahm zu den Schritten seines französischen Bündnispartners eine vorsichtige und zwiespältige Haltung ein. Wie Louis de Monicault am 21. März nach Paris telegrafierte, billigte zwar Beneš den französischen Beschluss, an den Völkerbund zu appellieren, „vollständig“, war jedoch der Ansicht, dass es beim Appell an den Rat vorläufig nur darum gehen könne, „de donner à notre protestation la forme la plus solennelle et non de tenter d’amener la Société des Nations à tirer des conséquences pratiques du geste du Reich.“<sup>1114</sup> Präziser fasste Benešs Position in der Frage eines Appells an den Völkerbund der sowjetische Gesandte in Prag, Sergej Aleksandrovskij, zusammen: Der tschechoslowakische Aussenminister würde das Vorgehen Berlins nur deshalb im Völkerbundrat einbringen, damit die Tatsache der Verletzung des Versailler Vertrags durch Deutschland „konstatiert und fixiert“ würde. Hingegen riet er davon ab, über irgendwelche Sanktionen zu sprechen.<sup>1115</sup>

Benešs Reaktion auf das Vorgehen Frankreichs war durch verschiedene Überlegungen bestimmt, welche in Prag im Zusammenhang mit dem deutschen Vertragsbruch angestellt wurden. So war im Zirkulartelegramm an die tschechoslowakischen Auslandsvertretungen vom 21. März zu lesen, dass die ČSR mit dem Vorgehen Frankreichs in Genf „auch schon deshalb“ einverstanden sei, da sie einen ähnlichen Schritt wie den deutschen vom 16. März für Ungarn und Österreich nicht zulassen werde.<sup>1116</sup> Die einseitige Verletzung der Verpflichtungen des Versailler Vertrags durch Berlin stellte in den Augen Benešs einen Präzedenzfall dar, dem Österreich und Ungarn folgen könnten und den man daher weder tolerieren noch unbeantwortet lassen konnte. Auch für die Kleine Entente als Ganzes kommt Reichert zum Schluss, dass sich diese allein auf die Folgeerscheinungen konzentrierte, welche das Vorgehen Berlins in den anderen, durch die Friedensverträge abgerüsteten Staaten haben könnte.<sup>1117</sup> Anlässlich des deutschen Vertragsbruchs hofften die ČSR und ihre Bündnispartner, in Genf und durch Genf eine Warnung in Richtung Budapest und Wien senden zu können, dem Beispiel Berlins nicht zu folgen.

---

<sup>1113</sup> LND C.128.M.66.1935.VII. Télégramme, en date du 20 Mars 1935, du Gouvernement français au Secrétaire général. Vgl. Walters, A History, S. 608.

<sup>1114</sup> Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 21.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 475, S. 669f., hier S. 669.

<sup>1115</sup> Aufzeichnung Aleksandrovskij über das Gespräch mit Beneš, Prag, 19.3.1935, in: Dokumenty a materiály, Nr. 47, S. 86-89, hier S. 86f.

<sup>1116</sup> Zirkulartelegramm Beneš an čs. Auslandsvertretungen, Prag, 21.3.1935, in: Beneš, Cirkulární telegramy, Nr. 198, S. 226-228, hier S. 227.

<sup>1117</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 62.

Während Beneš gegenüber den diplomatischen Vertretern der ČSR im Zusammenhang mit dem deutschen Wehrgesetz präventive Überlegungen mit Blick auf Ungarn und Österreich in den Vordergrund stellte, kommt aus den Berichten des diplomatischen Vertreters Frankreichs in Prag ein anderes Anliegen des tschechoslowakischen Aussenministers hervor. Demnach bestand für Beneš das damals wichtigste und vordringlichste Ziel darin, die gemeinsame franko-anglo-italienischen Front, d.h. eine einheitliche Linie der drei Grossmächte gegenüber Deutschland, möglichst rasch wiederherzustellen.<sup>1118</sup> In der Tat stand es damals um das langjährige Anliegen von Benešs Aussenpolitik, die Einigkeit der einstigen Verbündeten und Siegermächte des Ersten Weltkriegs, schlecht. So nahm im Vergleich zu Frankreich und Italien die britische Regierung in der Frage der Wiederaufrüstung Deutschlands eine tolerante Haltung ein, sandte zwar wie die französische und italienische in Reaktion auf das deutsche Wehrgesetz eine formelle Protestnote nach Berlin, bei diesem symbolischen Akt wollte es London jedoch belassen. Aussenminister John Simon sah auch keinen Grund, die bereits vor dem 16. März anberaumten bilateralen Verhandlungen mit Deutschland über Rüstungsfragen, welche dann tatsächlich am 25. und 26. März über die Bühne liefen, abzusagen.<sup>1119</sup> Es war nicht zuletzt diese „bedauernswerte Initiative“ des britischen Aussenministers, durch welche Beneš die Einheit zwischen Grossbritannien auf der einen, Frankreich und Italien auf der anderen Seite gefährdet sah.<sup>1120</sup>

Vor diesem Hintergrund beschäftigten Beneš im Zusammenhang mit einer allfälligen Behandlung des deutschen Vertragsbruchs in Genf zwei Szenarien: In negativem Sinne galt es zu verhindern, dass die Zwietracht unter den drei Grossmächten in den Völkerbund und damit vor die Weltöffentlichkeit getragen wird, was nicht nur dem Ansehen und dem Einfluss dieser Mächte abträglich wäre, sondern auch eine erfolgreiche Behandlung des französischen Appells in der Frage des deutschen Vertragsbruchs verunmöglicht hätte. In positivem Sinne bot sich mit den Ereignissen in Deutschland die Gelegenheit, die Siegermächte von 1918/19 gegenüber den revisionistischen Staaten auf eine Linie zu bringen und diese Einheitsfront auf dem öffentlichen Parkett des Völkerbundes propagandistisch geschickt zur Schau zu stellen.<sup>1121</sup>

---

<sup>1118</sup> Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 18.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 420, S. 612f., hier S. 612; Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 21.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 475, S. 669f., hier S. 669.

<sup>1119</sup> Vgl. Renouvin, *Les crises*, S. 68, 72-74; Carr, *International Relations*, S. 218; Steiner, *The Triumph*, S. 86f.

<sup>1120</sup> Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 21.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 475, S. 669f., hier S. 669.

<sup>1121</sup> Vgl. Aufzeichnung Aleksandrovskij über das Gespräch mit Beneš, Prag, 19.3.1935, in: *Dokumenty a materiály*, Nr. 47, S. 86-89, hier S. 86f.



Sowohl im positiven wie auch negativen Sinne schliesslich bestand zwischen dem Anliegen, die gemeinsame franko-anglo-italienischen Front wiederherzustellen, und dem Ziel, ein Zeichen an Wien und Budapest zu senden, eine direkte Beziehung, war doch das erste Ziel nicht nur Ziel an sich, sondern zugleich Voraussetzung und Mittel zur Erreichung des zweiten Ziels. Denn der Erfolg der Politik der Kleinen Entente in Bezug auf Österreich und Ungarn hing davon ab, ob die Auseinandersetzung der Staatengemeinschaft mit Deutschland zu einem Ergebnis führt, das in Wien und Budapest die von der ČSR und deren Verbündeten erwünschte Wirkung zeitigen, nämlich als eine Warnung vor einer Nachahmung des deutschen Beispiels und nicht als eine Ermunterung dazu verstanden wird. Dabei war nicht nur entscheidend, wie stark die internationale Reaktion auf den deutschen Schritt ausfällt, sondern auch, wie viele und welche Staaten sich einer Reaktion anschliessen, ja nur schon der Umstand, dass es überhaupt zu einer Reaktion kommt.

Es waren diese Überlegungen, welche hinter Benešs Mahnung standen, wonach ein Rückgriff auf den Völkerbund nur dann Vorteile brächte, wenn hinsichtlich eines solchen Schrittes volle Einigkeit zwischen Frankreich, Grossbritannien und Italien bestünde und Paris vollkommen zufrieden mit der Position Londons und Roms wäre.<sup>1122</sup> Da diese Voraussetzung für einen positiven Ausgang der ganzen Angelegenheit zum Zeitpunkt des französischen Appells nicht gegeben war und sich eine einheitliche Politik der drei Grossmächte gerade in der Frage allfälliger Sanktionen nach Benešs Einschätzung bis zur Ratssession kaum herstellen liesse, riet der Aussenminister davon ab, auf Massnahmen des Rates gegen Deutschland zu drängen.<sup>1123</sup> Ein allfälliger Misserfolg in der Frage kollektiver Sanktionen hätte in den Augen Benešs „les conséquences les plus funestes“.<sup>1124</sup> Vor dem Hintergrund des bisher Gesagten muss der tschechoslowakische Aussenminister mit den „verhängnisvollen Folgen“ neben einem Prestigeverlust der Siegermächte in erster Linie an eine weitere Schwächung der Pariser Nachkriegsordnung im Allgemeinen, eine Untergrabung der Vertragstreue Ungarns und Österreichs im Besonderen gedacht haben. Darüber hinaus äusserte Beneš gegenüber Aleksandrovskij schliesslich die Befürchtung,

---

<sup>1122</sup> Vgl. Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 18.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 420, S. 612f., hier S. 613; Aufzeichnung Aleksandrovskij über das Gespräch mit Beneš, Prag, 19.3.1935, in: Dokumenty a materiály, Nr. 47, S. 86-89, hier S. 86.

<sup>1123</sup> Vgl. Aufzeichnung Aleksandrovskij über das Gespräch mit Beneš, Prag, 19.3.1935, in: Dokumenty a materiály, Nr. 47, S. 86-89, hier S. 86f.; Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 21.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 475, S. 669f., hier S. 669.

<sup>1124</sup> Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 21.3.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 9, Nr. 475, S. 669f., hier S. 669.

bei einer Uneinigkeit im Rat würde die Autorität des Völkerbundes Schaden nehmen.<sup>1125</sup> Die Sorge um den Völkerbund trieb bei der Frage nach einem optimalen Vorgehen gegen den deutschen Vertragsbruch auch Benešs Stellvertreter Kamil Krofta um. So zeigte sich dieser gegenüber den Abteilungs- und Sektionsvorstehern des Aussenministeriums am 21. März überzeugt, ein Gang nach Genf werde die Position der Weltorganisation schwächen, da diese in der Sache eigentlich nichts unternehmen könne und sich dadurch nur ihre Ohnmacht offenbaren werde.<sup>1126</sup>

Die weitere Entwicklung kam den Zielen und Interessen der ČSR mehr entgegen, als man sich in Prag erhofft haben konnte. Zunächst liess die französische Regierung dem Telegramm vom 20. März am 9. April einen Brief nach Genf folgen, in welchem sie nicht nur das Vorgehen Berlins verurteilte, sondern auch vor den langfristigen Folgen des deutschen Schrittes für die zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa warnte, sollte das Vorgehen Berlins Schule machen. Angesichts dieser Gefahren sah es Paris als eine Pflicht des Völkerbundes an, sich der Sache anzunehmen und geeignete Massnahmen zu beschliessen, welche sowohl der durch den deutschen Schritt entstandenen Situation begegnen als auch Wiederholungen in Zukunft verhindern würden.<sup>1127</sup> Während sich Frankreich Benešs Ratschlag, auf die Forderung nach praktischen Massnahmen seitens des Völkerbundes zu verzichten, nicht zu Herzen nahm, entsprach der Fokus auf die Verhinderung künftiger Vertragsbrüche im Brief vom 9. April den Absichten, welche die Kleine Entente anlässlich des deutschen Vertragsbruchs mit Blick auf Österreich und Ungarn verfolgte.

Was die Herstellung einer Einheitsfront Frankreichs, Grossbritanniens und Italiens betrifft, legte Beneš grosse Erwartungen in die Konferenz, zu welcher die aussenpolitischen Entscheidungsträger der drei Staaten am 11. April 1935 im norditalienischen Stresa zusammenkamen.<sup>1128</sup> Wie de Monicault Aussenminister Pierre Laval meldete, sollten nach Meinung Benešs bereits in Stresa „positive Beschlüsse, welche die deutsche Bedrohung erforderlich macht,“ gefällt werden.<sup>1129</sup> Tatsächlich gelang es den drei Grossmächten an der Stresa-Konferenz, das Vorgehen für die kommende Ratssession

---

<sup>1125</sup> Aufzeichnung Aleksandrovskij über das Gespräch mit Beneš, Prag, 19.3.1935, in: Dokumenty a materiály, Nr. 47, S. 86-89, hier S. 86f.

<sup>1126</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 21.3.1935, S. 3.

<sup>1127</sup> LND C.160.M.87.1935.VII. Lettre, en date du 9 avril 1935, du Gouvernement français au Secrétaire général, et Mémoire contenant les observations présentées par le Gouvernement français à l'appui de sa requête, in: Société des Nations: Procès-Verbal de la Quatre-Vingt-Cinquième (Extraordinaire) Session du Conseil, Annexe 1536, S. 569-571.

<sup>1128</sup> Zur Stresa-Konferenz siehe Walters, A History, S. 608; Carr, International Relations, S. 218f.; Steiner, The Triumph, S. 88f.

<sup>1129</sup> Telegramm de Monicault an Laval, Prag, 8.4.1935, in: DDF, 1re Série, Bd. 10, Nr. 150, S. 222f., hier S. 222.

abzustimmen und sich auf den Entwurf einer Resolution zu einigen, dessen Richtung und Ton ganz nach dem Geschmack Benešs waren.<sup>1130</sup> Gleich dem französischen Brief nach Genf vom 9. April verurteilte die Resolution nicht nur das Vorgehen Deutschlands und sprach dem Armeegesetz vom 16. März 1935 jegliche Rechtskraft ab, sondern bettete den deutschen Vertragsbruch auch in einen breiteren Rahmen ein. So rief der Text in Erinnerung, dass die bedingungslose Einhaltung aller Vertragsverpflichtungen eine Grundregel der internationalen Beziehungen sei und ein wesentliches Prinzip des Völkerrechts darin bestehe, dass sich kein Staat von den Verpflichtungen eines Vertrags ohne Einverständnis der anderen Vertragsparteien entbinden könne.<sup>1131</sup> Nicht nur wurde jeglicher unilaterale Verstoss gegen internationale Verpflichtungen verurteilt, sondern auch die Warnung ausgesprochen, ein künftiger unilateraler Verstoss gegen internationale Verpflichtungen „werde seitens der Völkerbundmitglieder und im Rahmen der Satzung alle angemessenen Massnahmen hervorrufen.“<sup>1132</sup> Jedem künftigen unilateralen Verstoss gegen Verträge mit allen praktikablen Mitteln zu begegnen, versprachen die Vertreter der drei Grossmächte zusätzlich in der Schlusserklärung der Konferenz.<sup>1133</sup>

Während es die Stresa-Mächte somit im Falle des deutschen Schrittes vom März bei einer verbalen Verurteilung belassen wollten, Frankreich auf britischen Druck hin von der Forderung nach Massnahmen gegen Deutschland abrückte,<sup>1134</sup> zeigten sie mit Blick in die Zukunft ihre Bereitschaft, weitere Verstösse gegen internationale Verpflichtungen nicht zu tolerieren. Stresa schuf somit zumindest nach aussen nicht nur die Einheitsfront der drei Locarnomächte, welche Beneš im Hinblick auf die Behandlung des deutschen Vorgehens in Genf so eindringlich forderte, sondern sandte auch die von der Kleinen Entente erhoffte Botschaft an Österreich und Ungarn. Die Bedeutung von Stresa in Hinblick auf künftige Fälle von Vertragsverletzungen hob Beneš nicht zu Unrecht auch in seinem Zirkulartelegramm vom 15. April hervor.<sup>1135</sup>

Als am 15. April in Genf der Rat zusammentrat, um sich mit dem französischen Appell vom 20. März zu befassen, waren somit alle von Beneš genannten Vorbedingungen für einen positiven Ausgang gegeben. Da die ČSR in jenem Jahr zu den nicht-ständigen Ratsmitgliedern gehörte, bekam ihr Aussenminister zudem die Möglichkeit, persönlich im

---

<sup>1130</sup> Zur Resolution siehe Société des Nations: *Annuaire*, Bd. 6, 1936, S. 457-459. Der hier wiedergegebene definitive Wortlaut der Resolution ist identisch mit dem in Stresa entstandenen Entwurf. Zur Genese des Resolutionsentwurfs siehe Carr, *International Relations*, S. 218f.; Rostow, *Anglo-French Relations*, S. 147f.; Steiner, *The Triumph*, S. 88f.

<sup>1131</sup> Vgl. Société des Nations: *Annuaire*, Bd. 6, 1936, S. 457.

<sup>1132</sup> Ebd., S. 458.

<sup>1133</sup> Steiner, *The Triumph*, S. 89.

<sup>1134</sup> Rostow, *Anglo-French Relations*, S. 147f.

<sup>1135</sup> Telegramm Beneš an MZV und čs. Auslandsvertretungen, Genf, 15.4.1935, in: Beneš, *Cirkulární telegramy*, Nr. 201, S. 231f., hier S. 231.

Rat Einsitz zu nehmen.<sup>1136</sup> Hier wurde Beneš Zeuge einer in Genf selten anzutreffenden Einigkeit, Entschlossenheit und Effizienz. Nicht nur wurde der Resolutionsvorschlag, wie er in Stresa ausgearbeitet worden war,<sup>1137</sup> am 17. April unverändert und einstimmig angenommen.<sup>1138</sup> Auch versprach John Simon, dass die drei Mächte bei der Verteidigung der internationalen Verträge künftig „in enger und herzlicher Zusammenarbeit“ agieren würden.<sup>1139</sup> Worin die Bedeutung der damaligen Ratssession lag, fasste abschliessend Pierre Laval zusammen: „Elle [la Société des Nations] a déclaré qu’aucun pays ne pouvait répudier ses engagements internationaux. Elle a condamné expressément cette répudiation et elle a envisagé pour l’avenir une répression plus efficace de ces manquements à la loi internationale.“<sup>1140</sup> Beneš selber hielt sich im Rat zurück und beschränkte sich in seiner Rede vom 16. April darauf, die zentrale Botschaft des Resolutionsentwurfs hervorzuheben: das Grundprinzip des Völkerrechts bestehe in der Pflicht eines jeden Staates, seine internationalen Verpflichtungen zu respektieren, ganz nach dem Motto „Pacta sunt servanda“.<sup>1141</sup>

Obschon sich Beneš zur ausserordentlichen Ratssession und der Resolution vom 17. April weiter nicht geäussert hat, kann festgehalten werden, dass die ČSR ihre Ziele vollumfänglich erreichen konnte. Zunächst hielt die von Beneš angestrebte und in Stresa geschaffene Einheitsfront der Grossmächte auch in Genf. Folgt man Kroftas Worten, war dies sogar für den ewigen Optimisten Beneš eine positive Überraschung, da der Aussenminister bis zum Schluss nicht damit gerechnet habe, dass die Engländer den Resolutionsentwurf von Stresa am Ende unterschreiben.<sup>1142</sup> Doch auch die Richtung des Kurses der Stresa-Mächte entsprach den tschechoslowakischen Anliegen. Während sich die drei Grossmächte gegenüber Deutschland zurückhielten und es bei einer verbalen Verurteilung belassen, bekräftigten sie nicht nur das allgemeine Prinzip der Einhaltung internationaler Verpflichtungen, sondern zeigten sich auch bereit, gegen künftige Fälle unilateraler Vertragsbrüche Massnahmen zu ergreifen. Damit wurde der Völkerbundrat dem Wunsch der ČSR und deren Verbündeter aus der Kleinen Entente gerecht, eine deutliche Warnung an die Adresse der anderen Verliererstaaten auszusprechen. Wie Walters betont, bedeutete die Resolution vom 17. April nicht zuletzt eine Ausweitung der Bestimmungen von Art. 16 der Satzung: Künftig waren Wirtschaftssanktionen nicht nur

---

<sup>1136</sup> Vgl. dazu Société des Nations: Journal Officiel 16/5, 1935.

<sup>1137</sup> Vgl. ebd., S. 550-552.

<sup>1138</sup> Ebd., S. 564.

<sup>1139</sup> Vgl. ebd., S. 552.

<sup>1140</sup> Ebd., S. 564.

<sup>1141</sup> Ebd., S. 554.

<sup>1142</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 25.4.1935, S. 1.

bei einem illegalen Krieg, sondern auch bei einer unilateralen Verletzung internationaler Verträge vorgesehen, sofern durch die Verletzung eine Gefahr für den europäischen Frieden erwachsen würde.<sup>1143</sup> Dank der einmütigen Haltung der ständigen Ratsmächte gelang es der ČSR und deren Verbündeten im Zusammenhang mit der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in Deutschland auf dem öffentlichen Forum des Völkerbundes ihre Ziele gegenüber Österreich und Ungarn zu erreichen, ohne dabei selber gross in Erscheinung treten zu müssen. Inwiefern die tschechoslowakischen Aussenpolitiker bereit waren, den Erfolg vom Frühjahr 1935 auch in der Praxis zu nutzen, etwa von den erweiterten Kompetenzen des Völkerbundes Gebrauch zu machen, als es darum ging, auf den Bruch der militärischen Bestimmungen des Vertrags von St. Germain und Trianon durch Wien und Budapest zu reagieren, gilt es in der Folge zu untersuchen.

#### 4.3.3.2 Die Aufkündigung der Abrüstungsbestimmungen durch Österreich und Ungarn

Als der britische Minister für Völkerbundfragen, Anthony Eden, auf seiner Europareise im Vorfeld der Stresa-Konferenz auch in Prag Halt machte und am 4. April 1935 mit Beneš zusammentraf, kam der tschechoslowakische Aussenminister unter anderem auf den Fall zu sprechen, sollten Österreich oder Ungarn dem deutschen Beispiel folgen und die militärischen Klauseln der Friedensverträge einseitig aufkündigen.<sup>1144</sup> Während Beneš gemäss eigener Aufzeichnung die Warnung aussprach, „wir“ würden einen schrecklichen Lärm auslösen, was wahrscheinlich eine Mobilmachung und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen bedeuten würde,<sup>1145</sup> heisst es im britischen Gesprächsprotokoll, der tschechoslowakische Aussenminister würde die diplomatischen Beziehungen abbrechen und an den Völkerbund appellieren.<sup>1146</sup> War der tschechoslowakische Aussenminister tatsächlich bereit, sich an den Völkerbund zu wenden, wie es Frankreich beim deutschen Vertragsbruch vom März 1935 getan hatte? Oder beabsichtigte er ausserhalb Genfs vorzugehen, wie anlässlich der Restaurationsversuche Karls von Habsburg 1921?

Was Österreich betrifft, bekam die tschechoslowakische Seite genau ein Jahr nach der Unterredung zwischen Beneš und Eden die Möglichkeit, auf die soeben gestellten Fragen

---

<sup>1143</sup> Vgl. Walters, A History, S. 610.

<sup>1144</sup> Vgl. Dejmek, Edvard Beneš (Část první), S. 602f.; Steiner, The Triumph, S. 86.

<sup>1145</sup> AÜTGM, Fond EB I, kart. 102, R 117/1: Aufzeichnung Beneš über das Gespräch mit Eden am 4.4.1935 in Prag.

<sup>1146</sup> Brit. Aufzeichnung über das Gespräch zw. Beneš und Eden am 4.4.1935 in Prag, in: DBFP, Second Series, Bd. 12, Nr. 693, S. 812-817, hier S. 817.

eine Antwort zu geben, als am 1. April 1936 der österreichische Bundeskanzler Kurt Schuschnigg die Verabschiedung eines Gesetzes verkündete, durch welches die allgemeine Wehrpflicht in Österreich eingeführt wurde.<sup>1147</sup> Wie Reichert betont, handelte es sich bei diesem Schritt um „die erste formale Verletzung des Friedensvertragssystems im Donaauraum, im Zentrum der politischen Interessensphäre der Kleinen Entente“.<sup>1148</sup> Der Tragweite des österreichischen Vorgehens müssen sich auch die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR bewusst gewesen sein. Umso mehr erstaunt die Reaktion Prags auf den österreichischen Vertragsbruch. Vor den Sektions- und Abteilungsleitern des Aussenministeriums räumte Benešs Nachfolger Kamil Krofta am Tage nach Verabschiedung des österreichischen Wehrgesetzes zwar ein, dass der Vertrag von St. Germain durch Österreich verletzt wurde und „man“ jede Vertragsverletzung verurteilen müsse. Im gleichen Atemzug betonte der Aussenminister aber, dass „man“ nicht dagegen „donnern“ könne, um anschliessend nicht zum Rückzug gezwungen zu werden.<sup>1149</sup> Der Aussenminister empfahl, zunächst die ganze Angelegenheit in ein „unschuldigeres Licht“ zu stellen, als dies in Wahrheit der Fall war. Danach sollte das Vorgehen der Kleinen Entente harmonisiert werden, wobei Krofta die Ansicht vertrat, die Initiative falle dem jugoslawischen Ministerpräsidenten und Aussenminister Milan Stojadinović zu, der damals den Vorsitz im Ständigen Rat des Bündnisses inne hatte.<sup>1150</sup>

Kroftas Worte erwecken den Eindruck, als wäre für Prag der österreichische Vertragsbruch eine heisse Kartoffel, welche es so rasch wie möglich weiterzureichen oder besser gar nicht in die Hände zu nehmen galt, um sich nicht zu verbrennen. Weder vom „schrecklichen Lärm“ noch von einem Appell an den Völkerbund, wie es Beneš ein Jahr zuvor gegenüber Eden im Falle einer einseitigen Aufkündigungen der Militärklauseln des Vertrags von St. Germain angekündigt haben soll, war im April 1936 die Rede.<sup>1151</sup> Dies gilt auch für den Entwurf der Note, welchen das tschechoslowakische Aussenministerium auf Bitte Stojadinovićs für einen gemeinsamen Protest der Kleinen Entente in Wien erstellte.<sup>1152</sup> Der einzige Bezug des Entwurfs zu Genf bestand darin, dass die drei Staaten

---

<sup>1147</sup> Vgl. Dejmek, Historik, S. 36; Reichert, Das Scheitern, S. 68.

<sup>1148</sup> Reichert, Das Scheitern, S. 68.

<sup>1149</sup> Protokoll des Exposés von Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 2.4.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 148, S. 304f., hier S. 304.

<sup>1150</sup> Ebd.

<sup>1151</sup> Ebd.

<sup>1152</sup> AMZV, sekce II, kart. 825: Tschechoslowakischer Entwurf der Protestnote zuhanden der österr. Regierung [ohne Datum]; Bericht Václav Girsá, čs. Gesandter in Belgrad, an MZV, 2.4.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 153, S. 309f., hier S. 309.

ihr tiefstes Bedauern ausdrückten, dass Österreich einen Weg eingeschlagen habe, welchen der Völkerbundrat in seiner Resolution vom 17. April 1935 feierlich verurteilt hatte.<sup>1153</sup>

Während auf tschechoslowakischer Seite beim Vorgehen gegen den österreichischen Vertragsbruch Genf keine Rolle spielte, war dies bei den Bündnispartnern aus der Kleinen Entente anders. So betrachtete der rumänische Ministerpräsident Gheorghe Tatarescu den Gang nach Genf als unerlässlich, um auch einen Bruch der militärischen Bestimmungen des Trianoner Vertrags vor den Völkerbund bringen zu können.<sup>1154</sup> Noch lauter als Tatarescu forderten die Jugoslawen, es nicht bei einer diplomatischen Demarche in Wien zu belassen, sondern darüber hinaus an den Völkerbund zu appellieren.<sup>1155</sup> Stojadinović schlug daher seinen Bündnispartnern am 4. April vor, den Prager Entwurf der Protestnote mit folgendem Passus zu ergänzen: „C’est pourquoi la Yougoslavie (Tchécoslovaquie, Roumanie) se réserve le droit de se prononcer plus tard à ce qui concerne les mesures à prendre pour la défense de ses intérêts.“<sup>1156</sup> Ähnlich wie bereits bei der Hirtenberg-Affäre sollte mit diesen Worten deutlich gemacht und sichergestellt werden, dass man sich den Weg nach Genf offen halte. Mit Stojadinovićs Änderungsvorschlag zeigte sich nicht nur Titulescu, sondern auch Krofta einverstanden, so dass die drei Protestnoten, welche die diplomatischen Vertreter der ČSR, Jugoslawiens und Rumäniens am 6. April 1936 in Wien übergaben, den oben zitierten Zusatz enthielten.<sup>1157</sup>

Obwohl sich Krofta mit der Zustimmung zu Stojadinovićs Ergänzungsvorschlag zumindest implizit mit der Option eines Appells an den Völkerbund einverstanden erklärte, war er darum bemüht, die Umsetzung dieser Option so gut es geht auszuschliessen. Dabei muss auf Prag die Haltung der damaligen französischen Regierung eingewirkt haben, welche die Staaten der Kleinen Entente vor überstürzten Initiativen warnte und wie schon in der Hirtenberger Affäre darauf drängte, die Sache auf diplomatischem Wege aus der Welt zu schaffen.<sup>1158</sup> Krofta ging in diesem Punkt nicht nur mit den Franzosen einig, sondern war auch bereit, die Partner in der Kleinen Entente auf die gemässigte Linie zu

---

<sup>1153</sup> AMZV, sekce II, kart. 825: Tschechoslowakischer Entwurf der Protestnote zuhanden der österreichischen Regierung [ohne Datum].

<sup>1154</sup> Vgl. Telegramm Jan Šeba, čs. Gesandter in Bukarest, an MZV, 4.4.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 160, S. 319f., hier S. 319.

<sup>1155</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 69; Telegramm Šeba an MZV, Bukarest, 6.4.1936, 14.50h, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 167, S. 326.

<sup>1156</sup> Bericht Girsu an MZV, Belgrad, 6.4.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 169, S. 327f.

<sup>1157</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 69. Im von Stojadinović vorgeschlagenen Satz wurde auf Anregung Titulescus lediglich „plus tard“ durch „ultérieurement“ ersetzt. Siehe Bericht Girsu an MZV, Belgrad, 6.4.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 169, S. 329. Zum endgültigen Text siehe die Note der čs. Gesandtschaft in Wien an die österr. Regierung, 6.4.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 165, S. 324f.

<sup>1158</sup> Vgl. Telegramm frz. Aussenminister Pierre Etienne Flandin an die frz. Auslandsvertreter in Prag, Belgrad, Bukarest, Paris, 4.4.1936, 18h, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 21, S. 43f., hier S. 44.

bringen – oder wie er es am 1. Mai dem französischen Gesandten in Prag versprochen haben soll: „de prêcher le calme à ses collègues.“<sup>1159</sup>

Dass der tschechoslowakische Aussenminister bemüht war, seinem Versprechen vom 1. Mai zu entsprechen, zeigte sich bereits an der Konferenz des Ständigen Rates der Kleinen Entente, welche vom 6. bis 8. Mai 1936 in Belgrad stattfand. Während Stojadinović für eine sofortige Anrufung des Völkerbundes plädierte, schlug Krofta vor, die Angelegenheit in direkten Verhandlungen mit der österreichischen Regierung auszuräumen.<sup>1160</sup> Es war die tschechoslowakisch-französische Lösungsvariante, welche sich am Ende durchsetzte. Demnach sollten Frankreich und Grossbritannien die österreichische Regierung dazu bringen, mit den Staaten der Kleinen Entente über die konkrete Anwendung des Wehrgesetzes zu sprechen. In diesem Fall wäre auch die Kleine Entente bereit, das Gesetz vom 1. April zu tolerieren.<sup>1161</sup>

Obgleich somit die Kleine Entente einer diplomatischen Lösung den Vorzug vor einem Appell an den Völkerbund gab, war sie nicht bereit, die Genfer Option ganz fallen zu lassen. So hiess es im Schlussprotokoll der Konferenz von Belgrad, dass die drei Staaten verpflichtet wären, die Frage an den Völkerbundrat zu tragen, sollte sich Österreich weigern, mit der Kleinen Entente zu verhandeln.<sup>1162</sup> Der ČSR gelang es somit, innerhalb der Kleinen Entente eine Strategie durchzusetzen, welche bereits drei Jahre zuvor in Zusammenhang mit den Hirtenberger Waffen zu beobachten war: unter Einbezug der beiden westeuropäischen Grossmächte auf eine Lösung ausserhalb des Völkerbundes setzen, gleichzeitig für den Fall eines Scheiterns dieser Lösungsvariante eine Einschaltung der Weltorganisation androhen, um so Druck auf die beteiligten Akteure aufzubauen, die Chancen auf ein Gelingen der Grossmächtediplomatie zu maximieren, die Wahrscheinlichkeit eines Gangs nach Genf zu minimieren.

Ungeachtet des Umstands, dass aus den hinzugezogenen Quellen und Darstellungen nicht hervorgeht, inwiefern Österreich den Forderungen der Kleinen Entente betreffend die Regelung der Angelegenheit entsprochen hat, wurde das Kapitel um das österreichische Wehrgesetz seitens des Dreierbündnisses an der Konferenz des Ständigen Rates in

---

<sup>1159</sup> Telegramm Victor de Lacroix, frz. Gesandter in Prag, an Léger, Generalsekretär im frz. Aussenministerium, 1.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 144, S. 224-226, hier S. 225.

<sup>1160</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 70; Telegramm Robert de Dampierre, frz. Gesandter in Belgrad, an Flandin, 13.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 206, S. 305f.

<sup>1161</sup> Vgl. Zirkulartelegamm Krofta an mehrere čs. Auslandsvertretungen, Prag, 9.5.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 211, S. 406f., hier S. 406; Bericht Ferdinand Marek, österr. Gesandter in Prag, an österr. Aussenminister Berger-Waldenegg, Prag, 15.5.1936, in: ADÖ, Bd. 10, Nr. 1623, S. 348-353, hier S. 350.

<sup>1162</sup> AUTGM, Fond EB I, kart. 142, R 203/1: Procès-verbal de la session ordinaire du Conseil Permanent de la Petite Entente, tenue à Béograd les 6, 7 et 8 mai 1936, Belgrad, 8.5.1936.



Bratislava vom 13. und 14. September 1936 geschlossen.<sup>1163</sup> Das Kommuniqué von Bratislava, in welchem sich die drei Staaten darauf beschränkten, ihr Bedauern über die Folgen des österreichischen Vorgehens für die gegenseitigen Beziehungen zum Ausdruck zu bringen, betrachtete die Kleine Entente als definitive Liquidierung der Affäre.<sup>1164</sup> Wie Krofta gegenüber dem französischen Gesandten in Prag, Victor de Lacroix, betonte, hätten in Bratislava Rumänien und Jugoslawien endgültig darauf verzichtet, die Sache vor den Völkerbund zu bringen.<sup>1165</sup>

Entgegen der Ankündigung Benešs, welche dieser dem britischen Gesprächsprotokoll zufolge am 4. April 1935 gegenüber Eden gemacht haben soll,<sup>1166</sup> fanden sich keine Hinweise darauf, dass die ČSR jemals die Absicht gehabt hätte, sich mit dem österreichischen Vertragsbruch vom 1. April 1936 an den Völkerbund zu wenden. Im Gegenteil: Prag war von Anfang bis zum Ende darum bemüht, ihre Partner aus der Kleinen Entente von der Absicht eines Appells an die Weltorganisation abzubringen. Diese Politik lässt sich durch zwei Faktoren erklären:

Erstens scheint sich hinter der tschechoslowakischen Abneigung gegen eine „Genfer Lösung“ die Furcht vor einer diplomatischen Niederlage verborgen zu haben, wie man Kroftas am 2. April 1936 ausgesprochenen und weiter oben zitierten Warnung vor einem Rückzug entnehmen kann. Diese Furcht wäre nicht nur angesichts der Haltung Frankreichs berechtigt. So war von der Front der drei Locarnomächte, wie sie in Stresa geschmiedet worden war, und dem Geist der Ratsresolution vom 17. April 1935 ein Jahr später nicht mehr viel übrig. Den ersten schweren Schlag versetzte der Stresa-Front eines ihrer Mitglieder selber – Grossbritannien. Mit der Unterschrift unter den Flottenvertrag mit Deutschland vom 18. Juni 1935, der es Berlin erlaubte, die deutsche Flotte auf 35 Prozent der Stärke der britischen Marine aufzubauen,<sup>1167</sup> sanktionierte London eigenmächtig einen Verstoss gegen die militärischen Bestimmungen des Versailler Vertrags. Das endgültige Aus für die Koalition zur Verteidigung internationaler Verträge kam neun Monate später, als Hitler am 7. März 1936 Truppen ins Rheinland entsandte und damit nicht nur gegen einen weiteren zentralen Bestandteil des Versailler Vertrags verstieß, sondern auch den Rheinpakt von Locarno brach. Zwar wandten sich damals Frankreich und Belgien an den

---

<sup>1163</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 70.

<sup>1164</sup> Vgl. AMZV, TO 1936, Nr. 638-664, Telegramm Krofta an verschiedene čs. Auslandsvertretungen, 16.9.1936.

<sup>1165</sup> Telegramm de Lacroix an frz. Aussenminister Yvon Delbos, Prag, 17.9.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 3, Nr. 261, S. 379.

<sup>1166</sup> Vgl. brit. Aufzeichnung über das Gespräch zw. Beneš und Eden am 4.4.1935 in Prag, in: DBFP, Second Series, Bd. 12, Nr. 693, S. 812-817, hier S. 817.

<sup>1167</sup> Zum britisch-deutschen Flottenabkommen vom 18.6.1935 siehe Carr, International Relations, S. 219f.; Walters, A History, S. 613f.; Steiner, The Triumph, S. 90-92; Northedge, The Troubled Giant, S. 389f.

Völkerbundrat, dieser begnügte sich angesichts der Zurückhaltung Grossbritanniens in seiner Märzsession 1936 jedoch damit, den Vertragsbruch durch Deutschland zu konstatieren, ohne dieser Feststellung Massnahmen folgen zu lassen,<sup>1168</sup> wie es die Resolution vom 17. April 1935 vorgesehen hatte.

Zweitens wirkte bei der tschechoslowakischen Reaktion auf den österreichischen Vertragsbruchs ein Faktor mit, welcher bereits bei der Hirtenberg-Affäre zu beobachten war und der mit dem Vertragsbrecher – Österreich – zusammenhing. Nicht nur hielten die aussenpolitischen Entscheidungsträger in Prag der Führung in Wien zugute, dass diese keinen Gebietsrevisionismus betreibe und daher für die drei Staaten keine unmittelbare Gefahr darstelle.<sup>1169</sup> Darüber hinaus war gerade für die ČSR ein unabhängiger österreichischer Staat von grösster strategischer und ökonomischer Bedeutung. Angesichts des wachsenden Drucks Deutschlands auf Österreich erachteten es die tschechoslowakischen Aussenpolitiker nicht nur als annehmbar, sondern auch als notwendig,<sup>1170</sup> dass die Wehrhaftigkeit der Alpenrepublik gesteigert werde – notfalls durch eine massvolle und mit der Kleinen Entente abgesprochene Erhöhung des Militärkontingents über die im Vertrag von St. Germain erlaubte Grenze hinaus. Eine entsprechende Anschauung vertrat Krofta auch an der Belgrader Konferenz der Kleinen Entente Anfang Mai 1936, wie er den österreichischen Gesandten in Prag, Ferdinand Marek, wissen liess.<sup>1171</sup>

Der tschechoslowakische Aussenminister konnte seine beiden Bündnispartner von einer kulantanten Haltung gegenüber Österreich überzeugen, wie sich schliesslich an der Konferenz in Bratislava zeigte. So begründete und rechtfertigte die Kleine Entente die Tolerierung des österreichischen Vertragsbruchs mit dem Hinweis, eine begrenzte Aufrüstung würde es Österreich erlauben, dessen Integrität und Unabhängigkeit zu sichern.<sup>1172</sup> Dieses Ziel wog 1936 höher als die strikte Einhaltung von Kapitel V des Vertrags von St. Germain,<sup>1173</sup> diesem Ziel wäre schliesslich auch ein Appell an den Völkerbund oder gar der Ruf nach Sanktionen abträglich gewesen. Wie gesehen, gelang es der ČSR mit französischer Unterstützung am Ende, auch die Bündnispartner aus der Kleinen Entente von der

---

<sup>1168</sup> Vgl. Carr, *International Relations*, S. 228-230; Steiner, *The Triumph*, S. 142-149; Société des Nations: *Journal Officiel* 17/4, 1936.

<sup>1169</sup> Vgl. AÜTGM, Fond EB I, kart. 142, R 203/1: Procès-verbal de la session ordinaire du Conseil Permanent de la Petite Entente, tenue à Béograd les 6, 7 et 8 mai 1936, Belgrad, 8.5.1936; Zirkulartelegamm Krofta an mehrere čs. Auslandsvertretungen, Prag, 9.5.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 211, S. 406f., hier S. 406; Telegramm Robert de Dampierre, frz. Gesandter in Belgrad, an Flandin, 13.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 206, S. 305f., hier S. 306.

<sup>1170</sup> Vgl. Dejmek, *Československo*, S. 179.

<sup>1171</sup> Bericht Marek an Berger-Waldenegg, Prag, 15.5.1936, in: ADÖ, Bd. 10, Nr. 1623, S. 348-353, hier S. 349.

<sup>1172</sup> Reichert, *Das Scheitern*, S. 70.

<sup>1173</sup> Vgl. ebd., S. 69.

Notwendigkeit einer Lösung ausserhalb Genfs zu überzeugen. Die „ausgleichenden Kräfte“, zu denen Reichert neben Frankreich zu Recht die Tschechoslowakei zählt,<sup>1174</sup> konnten sich schliesslich gegen die „Falken“ in Belgrad und Bukarest und die von diesen propagierte Genfer Lösung durchsetzen. Hingegen ist Prags Haltung im Falle des österreichischen Wehrgesetzes vom 1. April 1936 nicht als eine Politik gegen den Völkerbund, sondern als eine Politik zugunsten eines unabhängigen Österreichs zu verstehen.

Der Faktor, welcher zugunsten einer kulantten Haltung gegenüber Österreich sprach, galt für Ungarn nicht – im Gegenteil: Ungarn wurde in Prag, aber auch Belgrad, nicht als Sicherheitsgewinn, sondern als Sicherheitsbedrohung wahrgenommen. Es war bezeichnend und wohl an Budapest gerichtet, dass die Aussenminister der Kleinen Entente an der Konferenz von Bratislava ihre Entschlossenheit bekräftigten, jede Verletzung der Friedensverträge zu verhindern. Als einzige Ausnahme von diesem Prinzip waren sie bereit, die Einführung der Wehrpflicht in Österreich zu tolerieren, um der Alpenrepublik die Verteidigung der Unabhängigkeit zu erleichtern.<sup>1175</sup>

Obgleich somit im Unterschied zum österreichischen Fall kaum etwas dagegen sprach, bei einem ungarischen Vertragsbruch an den Völkerbund zu appellieren, stand die Genfer Option zunächst nicht auf dem Programm der Kleinen Entente. Vielmehr verfolgte das Bündnis im Falle Ungarns zunächst eine Linie, welche Benešs eigener Wiedergabe der Worte gegenüber Eden entsprach: bei einem ungarischen Vertragsbruch einen schrecklichen Lärm zu machen – und zwar ausserhalb Genfs. So bestätigte für den Fall einer einseitigen Aufkündigung der militärischen Bestimmungen des Trianoner Vertrags durch Ungarn der Ständige Rat der Kleinen Entente an seiner Belgrader Konferenz Anfang Mai 1936 die Massnahmen, auf welche sich das Bündnis bereits im März 1935 geeinigt hatte und die Beneš gegenüber Victor de Lacroix wie folgt zusammenfasste: Sofortiger Abbruch der diplomatischen Beziehungen und Wirtschaftsblockade; sollte dies nicht genügen, Mobilmachung und militärisches Vorgehen gegen Ungarn.<sup>1176</sup> In diesem Massnahmenkatalog blieb der Völkerbund nicht nur unerwähnt. Wie bei den habsburgischen Restaurationsversuchen 1921 hätte die Kleine Entente mit einer eigenmächtigen Durchführung ökonomischer oder gar militärischer Sanktionen gegen einen Staat, welcher zwar internationales Recht gebrochen, dabei aber zu keinerlei Aggression schritt, selber gegen Geist und Inhalt der Völkerbundsatzung verstossen. Ein

---

<sup>1174</sup> Vgl. ebd., S. 70.

<sup>1175</sup> Ebd., S. 70.

<sup>1176</sup> Procès-verbal de la session ordinaire du Conseil Permanent de la Petite Entente, tenue à Béograd les 6, 7 et 8 mai 1936, Belgrad 8.5.1936, in: DČZP 1936, Bd. 1, Nr. 210, S. 404-406, hier S. 404f.; Telegramm de Lacroix an Flandin, Prag, 7.5.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 2, Nr. 175, S. 266-268, hier S. 268.

derartiges Verhalten wäre auch nicht durch die Ratsresolution vom 17. April 1935 gedeckt. Diese sah bei einem unilateralen Vertragsbruch den Völkerbundmitgliedern zwar Massnahmen vor, jedoch „angemessene“ und „im Rahmen der Satzung“. <sup>1177</sup>

Im November 1936 passte die Kleine Entente ihren Massnahmenkatalog zwar an, doch auch jetzt war für Genf keine Rolle vorgesehen: Neu sollten die drei Staaten nur noch einige ihrer eigenen Verpflichtungen gegenüber Ungarn sistieren. <sup>1178</sup> In den Entwürfen der Deklaration, mit denen die drei Staaten ihre Schritte Budapest anzukündigen gedachten und die Krofta als damaliger Vorsitzender des Ständigen Rates der Kleinen Entente ausarbeitete bzw. ausarbeiten liess, sowie im definitiven, Ende November 1936 vom Bündnis gutgeheissenen Wortlaut bestand wie bereits bei der Protestnote nach Wien der einzige Bezug zum Völkerbund im Hinweis auf die Ratsresolution vom 17. April 1935. <sup>1179</sup> Allenfalls war die Erwähnung der Resolution durch die Hoffnung motiviert, ein allfälliges Vorgehen mit der Autorität des Völkerbundesrates legitimieren zu können. Wie der vorangehende Absatz zeigte, hätte eine solche Hoffnung nicht der Rechtslage entsprochen.

Obwohl Ende 1936 nichts darauf hindeutete, trat Genf doch noch in die Pläne der Kleinen Entente ein. Wie schon beim österreichischen Vertragsbruch geschah dies jedoch nicht auf tschechoslowakische Initiative hin. Als sich im Frühjahr 1937 in Prag konkrete Hinweise mehrten, die Budapester Führung beabsichtige in den nächsten Tagen die Militärklauseln von Trianon ohne Absprache mit seinen Nachbarn aufzukündigen, <sup>1180</sup> empfahl Krofta für diesen Fall, im Sinne der Beschlüsse vom Herbst des vorangehenden Jahres zu antworten, d.h. eigene Vertragsverpflichtungen gegenüber Ungarn aufzukündigen. <sup>1181</sup> Es war Kroftas rumänischer Amtskollege Victor Antonescu, welcher eine derartige Reaktion als ungenügend betrachtete und vorschlug, die Kleine Entente solle auf der Grundlage von Art. 11 Abs. 2 der Satzung den Völkerbundrat anrufen. <sup>1182</sup> Während sich Stojadinović mit Antonescu einverstanden zeigte, <sup>1183</sup> stiess der rumänische Vorschlag in Prag auf wenig Begeisterung. So gab Krofta am 11. Mai Bukarest und Belgrad kurz und

---

<sup>1177</sup> Vgl. Société des Nations: Annuaire, Bd. 6, 1936, S. 458.

<sup>1178</sup> Vgl. Telegramm de Lacroix an Delbos, Prag, 10.11.1936, in: DDF, 2e Série, Bd. 3, Nr. 459, S. 718-720, hier S. 719.

<sup>1179</sup> Zu den tschechoslowakischen Entwürfen der Deklaration siehe AMZV, sekce II, kart. 889. Zum definitiven Wortlaut der Deklaration siehe Telegramm Krofta an Girska nach Belgrad, Prag, 21.11.1936, in: DČZP 1936, Bd. 2, Nr. 436, S. 204-206, hier Anm. 2, S. 205f.

<sup>1180</sup> Vgl. Telegramm Krofta an čs. Gesandtschaften in Belgrad, Bukarest und Budapest, Prag, 3.5.1937, in: DČZP 1937, Bd. 1, Nr. 165, S. 347; AMZV, sekce II, kart. 889: „Otázka znovuzbrojení Maďarska“, Memorandum von Heidrich für Krofta, Prag, 17.5.1937, S. 1f.; Iordache, La Petite Entente, S. 303.

<sup>1181</sup> Vgl. Telegramm Krofta an čs. Gesandtschaften in Belgrad, Bukarest und Budapest, Prag, 3.5.1937, in: DČZP 1937, Bd. 1, Nr. 165, S. 347f.

<sup>1182</sup> Telegramm Vladimír Korec, čs. Geschäftsträger in Bukarest, an MZV, 8.5.1937, 18.50h, in: DČZP 1937, Bd. 1, Nr. 176, S. 368f. Vgl. Iordache, La Petite Entente, S. 303.

<sup>1183</sup> Telegramm Girska an MZV, Belgrad, 8.5.1937, 19.50h, in: DČZP 1937, Bd. 1, Nr. 177, S. 369.

knapp zu wissen, er lehne den Gedanken einer Beschwerde beim Völkerbund nicht prinzipiell ab, messe jedoch einer solchen Massnahme keine besondere Bedeutung bei.<sup>1184</sup>

Es ist anzunehmen, dass Kroftas Reaktion Überlegungen zugrunde lagen, welche wenige Tage später Heidrich in einem Memorandum festhalten sollte.<sup>1185</sup> Der Referent der Völkerbundabteilung des Aussenministeriums zeigte sich nicht nur überzeugt, dass der Rat kaum mehr würde machen können, als seine Verhandlungen über den ungarischen Bruch mit einem Verweis auf seine Resolution vom 17. April 1935 zu beenden.<sup>1186</sup> Darüber hinaus warnte der erfahrene Diplomat aber auch, mit einem Gang vor den Völkerbundrat würden die Staaten der Kleinen Entente ihrem ungarischen Gegenüber die Gelegenheit geben, die öffentliche Plattform Genfs in eigener Sache zu nutzen.<sup>1187</sup> Nimmt man Heidrichs Gedanken als Referenz, scheint die negative Haltung Prags zum rumänischen Vorschlag erneut in erster Linie den Unsicherheiten betreffend Ausgang und Sinn eines Appells an den Völkerbund geschuldet gewesen zu sein und der damit einhergehenden Furcht vor einer diplomatischen Niederlage vor der Weltöffentlichkeit.

Wie beim österreichischen Vertragsbruch gelang es der ČSR auch im ungarischen Fall, ihre Position gegenüber den Partnern durchzusetzen. So bekräftigten Ende Mai 1937 die Vertreter der Kleinen Entente in Genf, bei einer unilateralen Aufkündigung der militärischen Bestimmungen des Trianoner Vertrags durch Ungarn entsprechend der Deklaration vom November des vorangehenden Jahres vorzugehen, wie es Krofta Anfang Mai empfohlen hatte. Von einem Appell an den Völkerbundrat war keine Rede mehr.<sup>1188</sup> Die Vorbereitungen der Kleinen Entente auf eine unilaterale Aufkündigung von Teil V des Trianoner Vertrags durch Ungarn blieben schliesslich von rein theoretischer Natur, denn zu einem derartigen Akt sollte es nie kommen. Die ungarische Aufrüstung war Ende der 1930er Jahre bereits so weit fortgeschritten, dass die politische Führung in Budapest die militärische Gleichberechtigung praktisch als durchgeführt sah, einen entsprechenden Rechtsakt als unnötig erachtete.<sup>1189</sup>

Überblickt man die Ereignisse im Zusammenhang mit der Aufrüstung Ungarns lässt sich festhalten, dass die ČSR wie zuvor im österreichischen Fall innerhalb der Kleinen Entente eine mässigende, wenn nicht gar bremsende Rolle spielte. Dies gilt im speziellen

---

<sup>1184</sup> Telegramm Krofta an čs. Gesandtschaften in Belgrad und Bukarest, 11.5.1937, in: DČZP 1937, Bd. 1, Nr. 179, S. 372.

<sup>1185</sup> AMZV, sekce II, kart. 889: „Otázka znovuzbrojení Madarska“, Memorandum von Heidrich für Krofta, Prag, 17.5.1937.

<sup>1186</sup> Ebd., S. 3.

<sup>1187</sup> Ebd., S. 3f.

<sup>1188</sup> Vgl. Protokoll der Verhandlungen der Vertreter der Kleinen Entente in Genf (Krofta, Antonescu, Ivan Subotić) vom 28.5.1937, in: DČZP 1937, Bd. 1, Nr. 206, S. 423-425, hier S. 424.

<sup>1189</sup> Vgl. Reichert, Das Scheitern, S. 74.

auch in der Frage eines allfälligen Appells an den Völkerbund, welche im Frühjahr 1937 von rumänischer Seite aufgeworfen wurde. Erneut war es die ČSR, welche von einem Gang nach Genf abriet und am Ende ihre Bündnispartner von einer Lösung ausserhalb Genfs zu überzeugen wusste. Der negativen Haltung Prags gegenüber der Genfer Option lag dabei wie so oft eine realpolitische Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde: Während in dieser Rechnung im Gegensatz zum österreichischen Vertragsbruch im Falle Ungarns Rücksichtnahmen auf den Vertragsbrecher keine Rolle spielten, war es erneut die Einschätzung von Sinn und Unsinn, Chancen und Risiken, Vor- und Nachteilen eines Appells an den Völkerbund, welche über die Rolle der Weltorganisation in der tschechoslowakischen Aussenpolitik entschied. Wie bereits bei früheren Ereignissen fiel auch im Hinblick auf einen ungarischen Vertragsbruch die Rechnung, welche in Prag gemacht wurde, zuungunsten eines Rückgriffs auf die Weltorganisation aus. Am Ende hat sich somit keine der beiden Wiedergaben von Benešs Worten, die der tschechoslowakische Aussenminister am 4. April 1935 gegenüber Eden geäussert haben soll, bewahrheitet: Sowohl im österreichischen als auch im ungarischen Fall kam es weder zu einem Appell an den Völkerbund noch zum „schrecklichen Lärm“. Dass dies so war, lag nicht zuletzt an der Haltung der tschechoslowakischen Diplomatie.

## 4.4 Die Sudetenkrise 1938

Die bis hierhin behandelten Ereignisse und Fragen tangierten zwar die äussere Sicherheit der Ersten Republik, stellten jedoch keine unmittelbare Bedrohung für deren Unabhängigkeit und territoriale Integrität dar – ungeachtet der Wahrnehmung und Darstellung durch die tschechoslowakischen Akteure. Eine solche existenzielle Bedrohung erwuchs dem Staat erst, als sich Adolf Hitler im Herbst 1937 entschloss, seine expansionistischen Pläne in die Tat umzusetzen, und hierbei neben dem Anschluss Österreichs die Beseitigung der Tschechoslowakei zuoberst auf seinen Zeitplan setzte.<sup>1190</sup> Für Letzteres nutzte Hitler skrupellos die im Zuge der Weltwirtschaftskrise gewachsene Unzufriedenheit und Radikalisierung unter der drei Millionen starken deutschsprachigen Bevölkerung der ČSR – den Sudetendeutschen – aus. Die Missachtung der sudetendeutschen Forderungen, welche Mitte September im Ruf nach Angliederung der mehrheitlich deutschsprachigen westlichen Grenzregionen der ČSR, des sogenannten Sudetenlandes (siehe Anhang 2, Karte 2), an das Deutsche Reich gipfelten, und die angebliche Unterdrückung der Sudetendeutschen durch den tschechoslowakischen Staat sollten Berlin als Vorwand und Rechtfertigung für einen Militärschlag gegen den östlichen Nachbarn dienen. Der „Führer des deutschen Volkes“ machte sich zum Fürsprecher seiner „Volksgenossen“ in der Tschechoslowakei, heizte die Spannungen zwischen deutscher Minderheit und tschechischer Mehrheit in der ČSR an und setzte Prag immer stärker unter Druck.

Unter Druck gerieten die tschechoslowakischen Entscheidungsträger jedoch nicht nur von sudeten- und reichsdeutscher Seite. Durch die bündnispolitische Anbindung der Ersten Republik an Frankreich und die Sowjetunion sowie Frankreichs an Grossbritannien überschritt die Sudetenkrise rasch den nationalen bzw. bilateralen Rahmen. Aus Angst, ein lokaler Konflikt werde sich wie 1914 zu einem europäischen oder gar globalen Krieg ausweiten, in den man selber hineingezogen würde, setzte der damalige britische Premierminister Neville Chamberlain alles daran, Hitler von einem militärischen Vorgehen gegen die ČSR abzubringen und eine friedliche Lösung der Sudetenkrise herbeizuführen, wenn nötig auf Kosten der territorialen Integrität des tschechoslowakischen Staates.<sup>1191</sup>

---

<sup>1190</sup> Siehe dazu Hoensch, Die Politik des nationalsozialistischen Deutschen Reiches, S. 199-201; Dolezel, Grundzüge der reichsdeutschen Tschechoslowakei-Politik, S. 74; Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 90-96.

<sup>1191</sup> Zur Politik der beiden westeuropäischen Mächte in der Krise von 1938 siehe Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 66f., 171-176; Dejmek, Edvard Beneš (Část druhá), S. 103-105, 110f.

Dies gelang schliesslich an der Konferenz Deutschlands, Grossbritanniens, Frankreichs und Italiens vom 29./30. September 1938 in München, an der mit dem Münchner Abkommen die Abtretung des Sudetenlandes an das Deutsche Reich besiegelt wurde. In der Woche vor der Münchner Konferenz jedoch, als die britische Politik der Beschwichtigung (*Appeasement*) auf immer weiter gehende Forderungen Hitlers stiess und in eine Sackgasse geriet, stand Europa an der Schwelle eines Krieges.<sup>1192</sup>

In der Nacht vom 27. auf den 28. September 1938 erging ein Telegramm des tschechoslowakischen Aussenministers Kamil Krofta an Arnošt Heidrich, den Ständigen Delegierten der ČSR beim Völkerbund. Darin wurde Heidrich instruiert, im Falle eines Angriffs Deutschlands auf die Tschechoslowakei dem Generalsekretär des Völkerbundes eine Note zu übergeben, deren Grundgedanken im Telegramm festgehalten waren. Gemäss dem zentralen Punkt der Note hätte sich die ČSR auf der Basis von Art. 11, 16 und 17 der Völkerbundsatzung an den Völkerbundrat gewandt und dessen sofortige Einberufung sowie die Bestimmung des Angreifers gefordert.<sup>1193</sup>

Über die Entstehungsgeschichte des nächtlichen Telegramms ist angesichts der lückenhaften Quellenlage nur wenig bekannt. Gemäss der Edition der Dokumente zur tschechoslowakischen Aussenpolitik wurde das Telegramm um 1 Uhr 35 gekabelt, die Instruktion dazu erfolgte fünf Minuten nach Mitternacht.<sup>1194</sup> Was die Autorschaft betrifft, ist das Telegramm zwar mit Kroftas Namen versehen, jedoch ist es unwahrscheinlich, dass der Aussenminister eigenmächtig handelte und ein derart folgenschwerer Schritt ohne die Zustimmung oder zumindest das Wissen anderer politischer Entscheidungsträger der ČSR erfolgte. Während gemäss Jindřich Dejmek der Aussenminister die Instruktion für Heidrich nach Absprache mit Staatspräsident Beneš verfasst hatte,<sup>1195</sup> Věra Olivová in Beneš den „wahrscheinlichen“ Verfasser der Note für den Völkerbund sieht,<sup>1196</sup> nennt František Lukeš den Staatspräsidenten ausdrücklich als Autor des Appells.<sup>1197</sup> Beneš selber erwähnt schliesslich in seinen während des Zweiten Weltkriegs entstandenen Erinnerungen an die „Münchner Tage“ ein Telegramm nach Genf, dessen Text er am 21. September „für

---

<sup>1192</sup> Einen guten Überblick der Ereignisse bieten Steiner, *The Triumph*, S. 560-657; Hoensch, *Geschichte der Tschechoslowakei*, S. 75-98.

<sup>1193</sup> Telegramm Krofta an Heidrich, Prag, 28.9.1938, 1.35h, in: *DČZP* 1938, Bd. 2, Nr. 750, S. 430. Ein französischer Entwurf mit handschriftlichen Korrekturen und Anmerkungen sowie eine französische Endfassung der Note – beide ohne Angabe von Autor und Datum – fanden sich in AMZV, KA, kart. 20.

<sup>1194</sup> *DČZP* 1938, Bd. 2, Nr. 750, S. 430. Gemäss Věra Olivová wurde die Note dem tschechoslowakischen Vertreter beim Völkerbund bereits am 27.9. um 23.45 Uhr „übergeben“: Olivová, *Dějiny první republiky*, S. 273. Die Historikerin gibt für diese Behauptung jedoch keine Quellen an.

<sup>1195</sup> Dejmek, *Historik*, S. 326.

<sup>1196</sup> Olivová, *Dějiny první republiky*, S. 273.

<sup>1197</sup> Lukeš, *Poznámký*, S. 718.



sich entworfen“ habe.<sup>1198</sup> Zugunsten eines aktiven Anteils des Staatspräsidenten am nächtlichen Telegramm spricht jedenfalls der Umstand, dass es von den Entscheidungsträgern der ČSR Beneš war, welcher in der Sudetenkrise die Schlüsselrolle spielte.<sup>1199</sup>

Für die vorliegende Arbeit wichtiger und aufschlussreicher als die Autorschaft des Telegramms nach Genf ist die Tatsache an sich, dass die tschechoslowakische Seite beabsichtigte, sich im Falle eines deutschen Angriffs an den Völkerbund zu wenden. Es stellt sich die Frage nach den Gründen und Motiven, nach Ziel und Zweck hinter diesem Schritt. Auf diese Frage gibt die umfangreiche Literatur zur Krise von 1938 keine zufriedenstellende Antwort. Generell fällt auf, dass das nächtliche Telegramm nach Genf in der Geschichtsschreibung nur wenig Beachtung fand.<sup>1200</sup> Nicht zuletzt muss dies damit erklärt werden, dass mit der diplomatischen Lösung der Sudetenkrise in München der Anlass zur Übergabe der tschechoslowakischen Note in Genf – eine deutsche Aggression gegen die ČSR – und folglich auch die Übergabe der Note am Ende ausblieben.<sup>1201</sup> Obgleich für diese „unvollendete Geschichte“ nicht nur der Forschungsstand, sondern auch die Quellenlage alles andere als befriedigend ist, lassen sich aus den gesichteten Quellen und den bisherigen Ergebnissen der Geschichtswissenschaft zur Krise von 1938 Hypothesen über die Motive hinter dem Telegramm nach Genf anstellen und auf ihre Wahrscheinlichkeit hin prüfen. Bei der Auseinandersetzung mit dem Telegramm nach Genf soll nicht zuletzt die übergeordnete Frage nach der Bedeutung des Völkerbundes bei der Absicherung und Verteidigung der ČSR in den kritischen Tagen des Septembers 1938 berücksichtigt werden.

---

<sup>1198</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 318.

<sup>1199</sup> Vgl. Beneš, Mnichovské dny, S. 249; Kraus, The Diplomacy of Edvard Beneš, S. 69; Lukes, Stalin and Czechoslovakia, S. 15-17.

<sup>1200</sup> Von den für die vorliegende Arbeit konsultierten Darstellungen erwähnen das Telegramm neben Olivová, Dejmek und František Lukeš noch folgende Autoren: Igor Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 247; Klimek/Kubů, Československá zahraniční politika, S. 91; Kuklík u.a., Dlouhé stíny, S. 42; Steiner, The Triumph, S. 632. Ansonsten gehen die wenigen Abhandlungen, welche die (potentielle) Rolle des Völkerbundes in der Krise von 1938 thematisieren, entweder davon aus, dass eine Einschaltung des Völkerbundes von den Hauptakteuren überhaupt nicht in Betracht gezogen wurde, oder in Betracht gezogen, dann aber nicht umgesetzt wurde. Die erstgenannte Darstellung findet sich etwa bei Vital, Czechoslovakia and the Powers, S. 42f., die letztgenannte bei Kubů, Ziele, S. 80. Es ist erstaunlich, dass das Telegramm nicht einmal in der Schilderung der Ereignisse durch Kamil Krofta in dessen Erinnerungen an die Zeit der Ersten Republik Erwähnung findet. Siehe Krofta, Z dob naší první republiky, S. 338-342.

<sup>1201</sup> Vgl. Kopecký, Paměti, S. 339f.

#### 4.4.1 Der Völkerbund und kollektiver Beistand für die Tschechoslowakei

Betrachtet man den tschechoslowakischen Schritt vom 28. September 1938 unter rechtlichen Gesichtspunkten und unabhängig vom historischen Kontext, liegt die Annahme am nächsten, die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR hätten für den Fall eines deutschen Angriffs vom Völkerbund bzw. genauer von dessen Mitgliedstaaten Massnahmen erwirken wollen, welche die im Telegramm genannten Art. 11, 16 und 17 der Völkerbundsatzung bei einer Aggression vorsahen. Diese These scheint jedoch wenig plausibel. Gegen die Aussicht auf kollektiven Beistand als Motiv hinter dem Telegramm nach Genf sprechen sowohl der damalige reale Stellenwert des Völkerbundes als Organisation der kollektiven Sicherheit als auch die subjektive Beurteilung dieses Stellenwertes durch die damals wichtigsten aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR, Beneš und Krofta.

Wie gesehen, brachte bereits der Abessinienkonflikt von 1935/36 den Lackmustest für den Völkerbund in dessen Kernaufgabe der Erhaltung des Friedens und der Verteidigung der territorialen Integrität und Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten. Diesen Test bestand die Weltorganisation am Ende nicht. Zwar bekam sie anlässlich des Spanischen Bürgerkriegs ab Sommer 1936, der Aggression Japans gegen China ein Jahr später sowie beim Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich Mitte März 1938 die Gelegenheit, sich doch noch zu beweisen, das Gegenteil jedoch geschah. Dabei ist gerade das Vorgehen des Völkerbundes in den ersten beiden der drei genannten Konflikte für das Verständnis des tschechoslowakischen Schrittes vom 28. September 1938 von Bedeutung, denn wie es Prag Ende September beabsichtigte, wandten sich auch die spanische und chinesische Regierung jeweils unter Berufung auf Art. 11 und 17 der Satzung an Genf. Während sich der Völkerbund gegenüber den Ereignissen in Spanien auf eine Position der Nicht-Einmischung zurückzog,<sup>1202</sup> verurteilte die Völkerbundversammlung im Herbst 1937 zwar das Vorgehen Japans, überliess es aber den einzelnen Staaten, Massnahmen zu ergreifen. Keines der Völkerbundmitglieder nutzte diese Möglichkeit.<sup>1203</sup> Was Aussenminister Krofta von der Reaktion Genfs auf die japanische Aggression hielt, verraten seine Worte gegenüber den Vorstehern der Sektionen und Abteilungen des Prager Aussenministeriums am 7. Oktober 1937. Der Aussenminister würdigte zwar die moralische Unterstützung, welche von Seiten des Völkerbundes China zuteilwurde, betonte aber gleichzeitig,

---

<sup>1202</sup> Vgl. Walters, A History, S. 721-729; David, L'esprit de Genève, S. 245-247.

<sup>1203</sup> Vgl. Walters, A History, S. 735-738; David, L'esprit de Genève, S. 248-251; Morgenthau, Politics, S. 303.

Sympathiebekundungen würden dem angegriffenen Staat nicht helfen.<sup>1204</sup> Damit sollte der Aussenminister Recht behalten. Beim Anschluss Österreichs schliesslich trat der Völkerbund überhaupt nicht in Erscheinung.<sup>1205</sup> Angesichts der Tatsache, dass die Genfer Weltorganisation ihr Versagen in der Abessinienfrage nicht mehr wettmachen konnte, ist es nachvollziehbar und gerechtfertigt, wenn die Aufhebung der Sanktionen gegen Italien durch die Völkerbundversammlung am 4. Juli 1936 für Historiker gemeinhin das Ende des Systems der kollektiven Sicherheit im Völkerbund markiert.<sup>1206</sup> Namentlich die kleineren Völkerbundmitglieder hätten aus dem Abessiniendebakel die Lehre gezogen, im Falle einer Aggression durch eine Grossmacht keinen Beistand der anderen Mitgliedstaaten erwarten zu können.<sup>1207</sup>

Obleich auch Beneš in der Rückschau die Abkehr von den Sanktionen gegen Italien als einen „nahezu tödlichen Stoss“ für den Völkerbund bezeichnete,<sup>1208</sup> brachen er und Krofta 1936 zumindest nach aussen noch nicht den Stab über der Weltorganisation und stellten sich in ihren Äusserungen 1937 und 1938 wiederholt gegen die Auffassung, der Völkerbund habe seine Bedeutung verloren oder sei gar tot.<sup>1209</sup> Hingegen deuten weder Worte noch Taten der beiden führenden tschechoslowakischen Aussenpolitiker darauf hin, dass der Völkerbund als Organisation der kollektiven Sicherheit bei den Vorkehrungen der ČSR gegen eine deutsche Aggression 1938 eine Rolle gespielt hätte. So sah Krofta den damaligen politischen Wert des Völkerbundes lediglich noch darin, dass in Genf Kleinstaaten und Grossmächte als Gleiche unter Gleichen Aussenpolitik betreiben und direkte Kontakte unterhalten könnten,<sup>1210</sup> somit in der Funktion als Forum und Arena der Diplomatie, nicht aber als Sicherheitsinstrument. Vielmehr räumten der Aussenminister und der Staatspräsident ein, dass die Weltorganisation „in einer Reihe von Fragen

<sup>1204</sup> AMZV, KA, kart. 7: Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 7.10.1937, S. 2.

<sup>1205</sup> Vgl. Walters, A History, S. 770.

<sup>1206</sup> Vgl. Walters, A History, S. 709; Baumont, La faillite, S. 696f.; Pfeil, Der Völkerbund, S. 4; Graml, Europa, S. 328; Egerton, The League of Nations, S. 28; McKercher, The League of Nations, S. 73; Steiner, The League of Nations, S. 60; Armstrong u.a., From Versailles to Maastricht, S. 42; Baer, Sanctions, S. 178; Northedge, The League of Nations, S. 221; Henig, The League of Nations, S. 173; Housden, The League of Nations, S. 102, 106.

<sup>1207</sup> Vgl. Northedge, The League of Nations, S. 255; Marks, The Small States, S. 194f.

<sup>1208</sup> Beneš, Paměti, S. 46. Siehe auch Beneš, Democracy, S. 130.

<sup>1209</sup> Vgl. etwa Interview für die amerikanische Zeitschrift *Collier's*, 12.9.1936, in: Beneš, Projevy, S. 221-226, hier S. 223f.; AMZV, KA, kart. 9: Exposé Krofta in den Aussenpol. Kommissionen der Abgeordnetenkommission und des Senats am 22.10.1936, S. 4; Interview für den *Kurjer Warszawski*, 7.11.1937, in: Beneš, Projevy, S. 535-539, hier S. 538.

<sup>1210</sup> Vgl. Exposé Krofta vor ausgewählten Journalisten und leitenden Beamten des MZV, Prag, 15.12.1937, in: DČZP 1937, Bd. 2, Nr. 550, S. 459-465, hier S. 463; AUTGM, EB I, kart. 103, R 197/1: Exposé Krofta [an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV] vom 28.1.1938, S. 13f.; AMZV, sekce II, kart. 909: Botschaft Kroftas für Clare Hollingworth, brit. Korrespondentin beim Völkerbund, [8.6.1938].

ausgeschaltet wurde“<sup>1211</sup>, nicht mehr dieselbe Rolle wie in ihren ersten Jahren spiele und ihre Aktivität im politischen Bereich spürbar geschwächt worden sei.<sup>1212</sup>

Die Sicht der aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR auf den Völkerbund wirkte verständlicherweise auf die Erwartungen, welche diese Entscheidungsträger an den Völkerbund bei der Schaffung von Sicherheit für die ČSR hatten. So ging Krofta Anfang 1938 mit kritischen Stimmen in der tschechischen Presse einig, man solle sich nicht darauf verlassen, dass der Völkerbund den Frieden sichern werde,<sup>1213</sup> und warnte davor, zu glauben, die Weltorganisation allein würde einen Staat retten, sollte ihm Unrecht widerfahren.<sup>1214</sup> Dass der Aussenminister hierbei auch und besonders an sein eigenes Land dachte, zeigte sich wenige Monate später, als er am 1. April 1938 gegenüber den Sektions- und Abteilungsvorstehern des Aussenministeriums die Feststellung, der Völkerbund habe an Bedeutung eingebüsst, mit der Bemerkung ergänzte, die ČSR mache angesichts dieses Bedeutungsverlustes „eine andere Politik“.<sup>1215</sup> Doch auch Beneš scheint damals bei der Absicherung der ČSR nicht mehr auf Genf gesetzt zu haben. So war es kaum Zufall, dass der Präsident im Interview mit einer polnischen Zeitung am 7. November 1937 den Satz äusserte, er habe gehofft, der Völkerbund werde alle kleinen und mittleren Staaten wie die ČSR vor der Gefahr bewahren, sich alleine gegen eine Grossmacht wiederzufinden, und damit implizit andeutete, diese Hoffnung damals nicht mehr zu haben. Als der Staatspräsident sechs Monate später dem britischen Gesandten in Prag, Basil Newton, ein ausführliches Exposé der tschechoslowakischen Aussenpolitik gab, erwähnte er den Völkerbund mit keinem Wort.<sup>1216</sup>

Nicht nur das Vorgehen des Völkerbundes bei den internationalen Ereignissen nach Abessinien sowie die Wahrnehmung und Beurteilung dieses Vorgehens in Prag lassen es unwahrscheinlich erscheinen, dass sich Beneš oder Krofta Ende September 1938 von einem Appell an den Völkerbundrat einen effektiven Beistand seitens des Kollektivs der Mitgliedstaaten erhofft hätten. Auch die damalige Haltung der Völkerbundmitglieder gegenüber der kollektiven Sicherheit spricht gegen ein solches Motiv. So erreichten die Tendenzen zur Schwächung, ja Beseitigung der Elemente der kollektiven Sicherheit 1938

---

<sup>1211</sup> Rede Beneš in Budweis am 6.5.1937, in: Beneš, Projevy, S. 416-420, hier S. 418.

<sup>1212</sup> Exposé Krofta vor ausgewählten Journalisten und leitenden Beamten des MZV, Prag, 15.12.1937, in: DČZP 1937, Bd. 2, Nr. 550, S. 459-465, hier S. 463; AMZV, sekce II, kart. 909: Botschaft Kroftas für Clare Hollingworth, brit. Korrespondentin beim Völkerbund, [8.6.1938].

<sup>1213</sup> AÚTGM, EB I, kart. 103, R 197/1: Exposé Krofta [an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV] vom 5.1.1938, S. 17.

<sup>1214</sup> AÚTGM, EB I, kart. 103, R 197/1: Exposé Krofta [an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV] vom 28.1.1938, S. 13f.

<sup>1215</sup> AÚTGM, EB I, kart. 103, R 197/1: Exposé Krofta [an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV] vom 1.4.1938, S. 2.

<sup>1216</sup> Telegramm Newton an brit. Aussenminister Halifax, Prag, 18.5.1938, in: DBFP, Third Series, Bd. 1, Nr. 229, S. 313-315.

ihren Höhepunkt.<sup>1217</sup> Nachdem sich im Mai 1938 die Schweiz von jeglichen Pflichten des Satzungsartikels 16 losgesagt hatte,<sup>1218</sup> erklärten Ende Juli weitere sieben Staaten – die skandinavischen und Benelux-Staaten sowie Spanien –, sich künftig nicht an Sanktionen im Rahmen des Völkerbundes zu beteiligen.<sup>1219</sup>

Für die tschechoslowakische Sicherheit weit schwerwiegender als die de facto Kündigung von Art. 16 durch Kleinstaaten war das Verhältnis der Grossmächte zur kollektiven Sicherheit. Hierbei kam der Haltung Londons eine besondere Bedeutung zu, da Grossbritannien im Unterschied zu Frankreich oder der Sowjetunion lediglich als Völkerbundmitglied durch die Satzung verpflichtet war, die Unabhängigkeit und Integrität der ČSR zu garantieren, bei einer deutschen Aggression somit die Satzung die rechtliche Basis für ein allfälliges britisches Engagement zugunsten der ČSR gebildet hätte.<sup>1220</sup> Die Chancen, eine britische Beteiligung an der Verteidigung der ČSR über Genf erwirken zu können, standen jedoch 1938 schlechter als jemals zuvor. Für die damalige britische Regierung, insbesondere für Premierminister Neville Chamberlain selber, hatte die Genfer Weltorganisation im Bereich der internationalen Politik im Allgemeinen, der kollektiven Sicherheit im Besonderen de facto ausgedient.<sup>1221</sup> Dieser Umstand entging der tschechoslowakischen Diplomatie nicht. So berichtete anlässlich des Besuchs Chamberlains bei dessen französischem Amtskollegen Mitte Dezember 1937 Štefan Osuský aus Paris nach Prag, der britische Premierminister verachte den Völkerbund nicht nur, sondern habe auch erklärt, dass Art. 16 der Satzung eine blosser Fiktion sei und er keinen Grund sehe, weshalb diese Fiktion nicht beseitigt werden könnte.<sup>1222</sup> Osuskýs Informationen über die Sicht des Premierministers auf die Weltorganisation erfuhren Ende Februar 1938 eine Bestätigung, als Chamberlain im britischen Unterhaus zugab, er glaube nicht mehr daran, dass der Völkerbund in seinem aktuellen Zustand kollektive Sicherheit bieten und einen Staat vor einem Angriff schützen könne, und davor warnte, sich selber oder gar schwächere Nationen über diese Tatsache zu täuschen.<sup>1223</sup> Für den tschechoslowakischen Gesandten in London, Jan Masaryk, liessen „diese brutal offenen Worte [...] nicht die geringste Illusion darüber, dass die kollektive Sicherheit gemäss der Satzung aus der Liste der realen politischen Werte der Gegenwart gestrichen werden muss

---

<sup>1217</sup> Vgl. Walters, A History, S. 710; Steiner, The Triumph, S. 131, 359.

<sup>1218</sup> Vgl. Ruffieux, La Suisse, S. 188; Plettenberg, Die Sowjetunion, S. 364.

<sup>1219</sup> Vgl. AMZV, sekce II, kart. 813: Communiqué der Aussenminister der Staaten der sog. Oslo-Gruppe, Kopenhagen, 24.7.1938; Pedersen, Small States, S. 342.

<sup>1220</sup> Vgl. Telegramm Halifax an Newton, London, 23.3.1938, in: DBFP, Third Series, Bd. 1, Nr. 110, S. 90f.

<sup>1221</sup> Vgl. Beck, Searching for Peace, S. 239f.; Robbins, Munich, S. 157, 164.

<sup>1222</sup> Bericht Osuský an Krofta, Paris, 11.12.1937, in: DČZP 1937, Bd. 2, Nr. 539, S. 437-449, hier S. 444.

<sup>1223</sup> Vgl. Bericht Masaryk an MZV, London, 24.2.1938, in: DČZP 1938, Bd. 1, Nr. 64, S. 138-142, hier S. 139.

[...].<sup>1224</sup> Der langjährige Diplomat und Sohn des Gründerpräsidenten der ČSR betrachtete es daher als „absolut unbegründet“ (*naprosto bezpodstatné*) zu glauben, man könnte Bemühungen um Unterstützung durch Grossbritannien auf die Satzungsbestimmungen und die Verpflichtungen des Systems der kollektiven Sicherheit gründen.<sup>1225</sup>

Zwar gab sich Masaryk einen Monat später wieder zufrieden, nachdem Chamberlain in einer weiteren Parlamentsrede unter ausdrücklichem Hinweis auf die Tschechoslowakei die Möglichkeit erwähnt hatte, einem Land Militärhilfe in Ausführung der Satzung zu gewähren, und sogar nicht ausgeschlossen hatte, dass die britische Regierung für die „Wiederherstellung des Friedens oder die Aufrechterhaltung der Ordnung“ als Völkerbundmitglied einschreiten würde.<sup>1226</sup> Masaryks Optimismus ist jedoch schwer nachvollziehbar, denn – wie der Gesandte selber im Bericht nach Prag zitierte – liess Chamberlain der vielversprechenden Ankündigung die Worte folgen, „sofern es die Umstände zweckmässig machen, dass sie [die britische Regierung] so handelt“<sup>1227</sup>, d.h. einschreitet. Es konnte kein Zufall sein, dass fast zeitgleich der britische Aussenminister Lord Halifax (Edward Wood) seinem tschechoslowakischen Amtskollegen mitteilen liess, Grossbritannien anerkenne die aus der Völkerbundsatzung resultierenden Verpflichtungen gegenüber der ČSR,<sup>1228</sup> diese Versicherung aber umgehend durch den Zusatz relativierte, die Regierung werde ihr Bestes tun „to fulfil their League obligations within the measures of their capacity and to the extent to which common action can be secured“.<sup>1229</sup> In der Situation des Jahres 1938 seine Verpflichtungen als Völkerbundmitglied an die Realisierung einer kollektiven Aktion zu knüpfen, kam de facto einer Entbindung von diesen Verpflichtungen gleich. Angesichts der Aussagen der führenden britischen Politiker ist es verständlich, dass sich deren Kollegen in Prag mit Blick über den Ärmelkanal keine falschen Hoffnungen machten. So antwortete Krofta auf die Mitteilung von Halifax, die tschechoslowakische Regierung anerkenne die Schwierigkeiten Grossbritanniens, was Verpflichtungen auf dem Kontinent betrifft, und sei bereits froh um „Sympathie und Verständnis“ seitens der Briten (*British sympathy and understanding*).<sup>1230</sup>

Was vom Völkerbund bei der Verteidigung der ČSR im Allgemeinen, im Besonderen dann mit Blick auf eine allfällige Beteiligung Grossbritanniens an einer solchen Verteidigung erwartet werden konnte, zeigte sich schliesslich an der neunzehnten

---

<sup>1224</sup> Ebd., S. 139f.

<sup>1225</sup> Ebd., S. 140.

<sup>1226</sup> Bericht Masaryk an MZV, London, 25.3.1938, in: DČZP 1938, Bd. 1, Nr. 165, S. 268-272, hier S. 269f.

<sup>1227</sup> Ebd., S. 270.

<sup>1228</sup> Telegramm Halifax an Newton, London, 23.3.1938, in: DBFP, Third Series, Bd. 1, Nr. 110, S. 90f.

<sup>1229</sup> Ebd., S. 91.

<sup>1230</sup> Telegramm Newton an Halifax, Prag, 25.3.1938, in: DBFP, Third Series, Bd. 1, Nr. 117, S. 102.

Völkerbundversammlung, zu der zeitgleich mit dem Höhepunkt der Sudetenkrise in der zweiten Septemberhälfte die Delegationen aus den verbleibenden 49 Mitgliedstaaten der Weltorganisation zusammenkamen. Auf dem Genfer Forum bekräftigten die britischen Vertreter gleich zweimal die Sichtweise ihres Landes, wonach keine Verpflichtung zu automatischen Sanktionen bestehe, sondern jedes Völkerbundmitglied selber entscheiden könne, in welchem Masse es sich an kollektiven Massnahmen beteiligen werde.<sup>1231</sup> Zwar fällte die Versammlung in der Frage von Art. 16 keinen allgemeinverbindlichen Beschluss.<sup>1232</sup> Wie es damals um die kollektive Sicherheit stand, wurde jedoch deutlich genug, als sich der britischen Position nicht nur die neutralen Staaten anschlossen, sondern mit Polen auch ein Nachbar der ČSR und mit Frankreich gar der wichtigste Verbündete.<sup>1233</sup> Dabei war es eine bittere Ironie, dass die individualistische Auslegung von Art. 16, für welche sich die tschechoslowakischen Aussenpolitiker im Herbst 1935 stark gemacht hatten, nun einer kollektiven Aktion der Völkerbundmitglieder zugunsten der ČSR die rechtliche Grundlage entzog.<sup>1234</sup> So fanden an der neunzehnten Völkerbundversammlung Kroftas Worte von der „unverbindlichen Formel des Artikels 16“, welche der Aussenminister gegenüber den Sektions- und Abteilungsvorstehern des Aussenministeriums bereits Anfang März 1938 geäussert hatte, eine Bestätigung.<sup>1235</sup>

Man kann sich schwerlich vorstellen, dass Prag unter den geschilderten Umständen einen Appell an den Völkerbundrat im Glauben vorbereitet hätte, dadurch den Beistand seitens einer grösseren Zahl von Mitgliedstaaten, geschweige denn Grossbritanniens, auslösen zu können. Gegen die Aussicht auf kollektiven Beistand als Motiv hinter dem Telegramm vom 28. September spricht nicht zuletzt das Verhalten der ČSR während der neunzehnten Völkerbundversammlung. Wie Jaromír Kopecký, einer der

---

<sup>1231</sup> Earl De La Warr in der 4. Plenarsitzung am 16.9.1938 vormittags, in: Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1938, S. 42-45, hier S. 44; Richard Butler in der 4. Sitzung der 6. Kommission am 22.9.1938 nachmittags, in: Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Sixième Commission, Genève 1938, S. 24f.; Plettenberg, Die Sowjetunion, S. 366, 409; Beck, Searching for Peace, S. 242.

<sup>1232</sup> Der Bericht der 6. Kommission (LND A.74.1938.VII.), der vom Plenum am 30.9.1938 angenommen wurde, hielt lediglich die verschiedenen Standpunkte in der Frage von Art. 16 fest. Vgl. Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Sixième Commission, Genève 1938, S. 102; Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1938, S. 97.

<sup>1233</sup> Zur Position der neutralen Staaten sowie Polens siehe Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1938, S. 48-51, 56-58. Zur französischen Position siehe die Erklärung von Paul-Boncour in der 5. Sitzung der 6. Kommission am 23.9.1938 nachmittags, in: Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Sixième Commissions, Genève 1938, S. 31. Vgl. Plettenberg, Die Sowjetunion, S. 366, 409.

<sup>1234</sup> Vgl. Plettenberg, Die Sowjetunion, S. 409.

<sup>1235</sup> Exposé Krofta an der Beratung der Sektions- und Abteilungsvorsteher des MZV vom 3.3.1938, in: DČZP 1938, Bd. 1, Nr. 80, S. 161-163, hier S. 162.

tschechoslowakischen Delegierten,<sup>1236</sup> in seinen Memoiren berichtet, kam damals zwar die Frage auf, ob man an der Versammlung eine Klage einreichen und den Schutz des Völkerbundes erwirken solle.<sup>1237</sup> Die Delegation, in welcher zum ersten Mal in der Geschichte der Ersten Republik deren Aussenminister fehlte, erhielt aus Prag jedoch die Weisung, von einem solchen Schritt abzusehen. Die aussenpolitischen Entscheidungsträger fürchteten zurecht, dass unter den damaligen politischen Verhältnissen und Tendenzen in Europa der Völkerbund im besten Fall passiv bleiben, im schlimmsten gegen die ČSR entscheiden, eine Klage aus tschechoslowakischer Sicht somit entweder ergebnislos bleiben oder sich am Ende gar als schädlich erweisen würde.<sup>1238</sup> Die Vertreter der ČSR in Genf verzichteten damals nicht nur auf eine Anrufung der Versammlung, sondern auch auf jegliche Wortmeldung.<sup>1239</sup> Die Sudetenkrise kam nicht auf die Genfer Tagesordnung, sondern wurde andernorts behandelt und schliesslich auch gelöst.<sup>1240</sup>

#### **4.4.2 Der Völkerbund und die Frage eines Beistands der Bündnispartner der Tschechoslowakei**

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Prag im September 1938 bei einem Angriff Deutschlands nicht auf die Unterstützung seitens des Kollektivs der Völkerbundmitglieder zählen konnte und auch eine Hilfe Grossbritanniens auf der Basis von Art. 16 bzw. 17 der Satzung unwahrscheinlich war. Die Aktivierung eines kollektiven Beistands oder eines britischen Engagements können als Motiv hinter dem Telegramm nach Genf daher ausgeschlossen werden. Wollten die politischen Entscheidungsträger in Prag einen einsamen und wohl aussichtslosen Kampf gegen den Aggressor vermeiden, blieb ihnen nur die Hoffnung auf diejenigen Staaten, welche der ČSR gegenüber durch bilaterale Abkommen zum Beistand gegen Deutschland verpflichtet waren.<sup>1241</sup> Dies waren 1938 lediglich Frankreich und die Sowjetunion, ersteres durch den Garantievertrag vom 16. Oktober 1925, letztere durch den Beistandsvertrag vom 16. Mai 1935. Wie gesehen, waren beide Verträge mit der Sicherheitsarchitektur des Völkerbundes verbunden, indem

---

<sup>1236</sup> Siehe dazu Kopecký, Ženeva, S. 9; Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1938, S. 25.

<sup>1237</sup> Kopecký, Paměti, S. 329f.

<sup>1238</sup> Vgl. Kopecký, Paměti, S. 329f., 346; Kopecký, Ženeva, S. 24. Bei Kopecký, Paměti, S. 329f., ist zu lesen, dass es Beneš persönlich war, der gegen eine Beschwerde an der 19. Versammlung entschied. Diese Behauptung liess sich nicht prüfen.

<sup>1239</sup> Siehe die entsprechenden Protokolle: Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1938.

<sup>1240</sup> Vgl. Beck, Searching for Peace, S. 243-245.

<sup>1241</sup> Vgl. Wheeler-Bennett, Munich, S. 31f.



in ihnen explizit auf Art. 16 der Satzung Bezug genommen wurde. Darüber hinaus verpflichtete das Unterschriftsprotokoll zum tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandsvertrag die Signatarstaaten, einer auf der Basis von Art. 16 gegebenen Empfehlung des Völkerbundes Folge zu leisten (Punkt I des Unterschriftsprotokolls), was dahingehend ausgelegt werden konnte, dass die Beistandspflicht ausser an französische Militärhilfe (Punkt II des Unterschriftsprotokolls), auch an einen Entscheid des Rates geknüpft war.<sup>1242</sup> Findet sich allenfalls in der Anbindung der tschechoslowakischen Allianzen an den Völkerbund die Lösung des Rätsels um das Telegramm vom 28. September? Věra Olivová bejaht implizit diese Frage, ohne jedoch ihre Antwort durch Quellen zu untermauern. So schreibt die Historikerin in ihrer Geschichte der Ersten Republik, dass Kroftas Telegramm bzw. die darin entworfene Note im Falle eines deutschen Angriffs dazu dienen sollte, durch die Benennung Deutschlands als Aggressor die Voraussetzung für die Anwendung des tschechoslowakisch-französischen und tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandspaktes zu schaffen.<sup>1243</sup>

Was Frankreich betrifft, findet sich keine einzige Quelle, in welcher die Franzosen die Erfüllung ihrer Beistandspflicht gemäss tschechoslowakisch-französischem Garantievertrag von einer Einschaltung des Völkerbundes abhängig gemacht hätten. Dieser Umstand entspricht der Position, wie sie der damalige Politische Direktor des französischen Aussenministeriums, René Massigli, in einem internen Dokument vom 7. September 1938 festhielt. Ganz im Sinne von Benešs Auslegung dreizehn Jahr zuvor betonte Massigli, dass der Pakt mit der ČSR unabhängig vom Völkerbund funktionierte, die Vertragsparteien selber entscheiden könnten, ob ein Fall gemäss Art. 16 und damit ein *casus foederis* vorliege, für die Aktivierung des Beistands folglich weder eine Einschaltung und ein Zusammentreten des Rates noch eine Feststellung der Aggression und des Aggressors durch den Rat notwendig seien.<sup>1244</sup>

Während Olivová's These in Bezug auf die Anwendung der tschechoslowakisch-französischen Allianz durch die vorliegende Untersuchung nicht bestätigt wird, sieht die Sache mit Blick auf die Sowjetunion und deren Beistandspflicht gemäss dem tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandsvertrag von 1935 komplizierter aus. So wies entgegen Moskaus Haltung bei der Genese der Beistandspakte mit Frankreich und der ČSR der sowjetische Aussenminister (Volkskommissar für auswärtige Angelegenheiten)

---

<sup>1242</sup> Vgl. *Traité d'assistance mutuelle entre la République tchécoslovaque et l'Union des Républiques soviétiques socialistes*, signé à Praha, le 16 mai 1935, in: *Société des Nations: Recueil des Traités*, Bd. 159, 1935, Nr. 3677, S. 360.

<sup>1243</sup> Olivová, *Dějiny první republiky*, S. 273.

<sup>1244</sup> „Rôle de la Société des Nations dans l'hypothèse d'une agression allemande contre la Tchécoslovaquie“, Note von Massigli, 7.9.1938, in: *DDF*, 2e série, Bd. 11, Nr. 39, S. 61-65.

Maksim Litvinov Anfang September 1938 seine Partner in Prag darauf hin, dass der tschechoslowakisch-sowjetische Vertrag als Bedingung einer Militärhilfe der Sowjetunion an die ČSR neben einem Beistand Frankreichs auch eine Feststellung der Aggression bzw. Bestimmung des Angreifers durch den Völkerbundrat vorsehe.<sup>1245</sup> Einen solchen Schritt erachtete die sowjetische Seite nur schon deshalb als notwendig, um überhaupt erst die technischen und politischen Voraussetzungen für die praktische Umsetzung der Beistandspflicht der Sowjetunion gegenüber der ČSR zu schaffen. Da die beiden Staaten keine gemeinsame Grenze teilten (siehe Anhang 2, Karte 2), betraf dies in erster Linie den Transit der Roten Armee über Polen oder Rumänien, zwei Nationen, deren Verhältnis zum grossen östlichen Nachbarn durch eine problematische Vergangenheit, offene territoriale Fragen und politische Differenzen belastet und durch Misstrauen, wenn nicht gar Furcht gekennzeichnet war.<sup>1246</sup> Moskau glaubte oder gab vor zu glauben, durch die Berufung auf Art. 16 Abs. 3 der Satzung und die Feststellung der Aggression zumindest durch eine Mehrheit des Völkerbundesrates wenn nicht die kategorisch negative Haltung Warschaus so zumindest die schwankende Bukarests in der Transitfrage positiv beeinflussen und damit den Weg für eine militärische Unterstützung der ČSR frei machen zu können. Litvinov empfahl seinen tschechoslowakischen Kollegen, bereits in einem präventiven Schritt den Völkerbundrat auf der Basis von Art. 11 der Satzung einberufen zu lassen, um so den schwerfälligen Genfer Mechanismus in Gang zu bringen sowie die Position Rumäniens in der Transitfrage vorgängig zu klären.<sup>1247</sup>

Die inhaltlichen Gemeinsamkeiten zwischen Litvinovs Empfehlungen einerseits, Kroftas Instruktionen an Heidrich vom 28. September andererseits sind auffallend. Die Vermutung drängt sich auf, dass Prag mit dem Gang nach Genf den Wünschen des Bündnispartners entsprechen und im Sinne der These von Olivová die Voraussetzungen für die Anwendung des tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandspaktes schaffen wollte. Gegen dieses Motiv spricht jedoch die Reaktion der aussenpolitischen Entscheidungsträger

<sup>1245</sup> Vgl. Telegramm Litvinov an Sergej Aleksandrovskij, sowjet. Gesandter in Prag, 2.9.1938, in: DHMD, Nr. 108, S. 183f., hier S. 183; Telegramm Aleksandrovskij an sowjet. Aussenkommissariat, 3.9.1938, in: DHMD, Nr. 110, S. 185; Aufzeichnung über das Gespräch zw. Krofta und Aleksandrovskij, Prag, 3.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 536, S. 228-230, hier S. 229.

<sup>1246</sup> Zum Transitproblem siehe Hochman, *The Soviet Union*, S. 56-77; Ragsdale, *The Soviets*, S. 54f., 78-83; Toepfer, *The Soviet Role*, S. 344-346; Hauner, *The Quest*, S. 45-54.

<sup>1247</sup> Vgl. Telegramm Litvinov an Aleksandrovskij, 2.9.1938, in: DHMD, Nr. 108, S. 183f., hier S. 183; Telegramm Zdeněk Fierlinger, čs. Gesandter in Moskau, an MZV, 3.9.1938, 16.37h, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 533, S. 227; Telegramm Osuský an MZV, 3.9.1938, 20.40h, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 534, S. 227f.; Aufzeichnung über das Gespräch zw. Krofta und Aleksandrovskij, Prag, 3.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 536, S. 228-230, hier S. 229; Telegramm Fierlinger an MZV, Moskau, 4.9.1938, 19.51h, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 540, S. 233f., hier S. 233; Telegramm Heidrich an Krofta, Genf, 15.9.1938, 7.50h, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 589, S. 277f., hier S. 278; Bericht Fierlinger an MZV, Moskau, 17.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 618, S. 313-317, hier S. 314f.; Beneš, *Mnichovské dny*, S. 312. Siehe auch Hauner, *The Quest*, S. 47f.; Carley, *The Soviet Perspective (Part 2)*, S. 373, 378; Haslam, *The Soviet Union*, S. 450f.

der ČSR auf die Forderungen Litvinovs; zugleich dokumentiert sie auf eindruckliche Weise den Stellenwert des Völkerbundes in der tschechoslowakischen Aussenpolitik.

Was die Frage einer Bindung des sowjetischen Beistands an eine Feststellung der Aggression und des Aggressors durch den Völkerbundrat betrifft, liess Beneš Litvinovs Auslegung des Beistandsvertrags von 1935 nicht gelten. So soll nach der Darstellung des sowjetischen Gesandten in Prag, Sergej Aleksandrovskij, der tschechoslowakische Staatspräsident am 3. September auf die Argumentation des sowjetischen Aussenkommissars entgegnet haben, er rechne gemäss der gemeinsamen Allianz mit einer „sofortigen automatischen Hilfe der UdSSR im Falle, dass Frankreich Hilfe gewährt“.<sup>1248</sup> Damit nahm Beneš eine Position ein, welche bereits im Zusammenhang mit dem französisch-tschechoslowakischen Garantievertrag und dem Entwurf des Einheitspaktes der Kleinen Entente zu beobachten war und die Olivová, wie gesehen, zurecht auch für die Entstehungszeit des tschechoslowakisch-sowjetischen Paktes annimmt: der in den bilateralen Bündnissen verankerte militärische Beistand habe unabhängig vom Völkerbund zu erfolgen.

Doch auch beim Transitproblem zeigten sich die aussenpolitischen Entscheidungsträger in Prag skeptisch, ob hier die Bemühung des Art. 16 die Lösung bringen würde. So räumte Krofta in einem Bericht an die tschechoslowakische Gesandtschaft in Moskau vom 24. Juni 1938 zwar ein, dass die Sowjetunion Polen und Rumänien gemäss Art. 16 Abs. 3 um Durchmarsch bitten könnte. Jedoch wies der Aussenminister darauf hin, die beiden Staaten hätten das Recht, den Transit zu verweigern, da der genannte Artikel während des Abessinienkonflikts dahingehend ausgelegt wurde, dass jedes Völkerbundmitglied selber entscheiden dürfe, ob ein Fall nach Art. 16 vorliege.<sup>1249</sup> Es müssen diese Unsicherheiten des Genfer Weges gewesen sein, welche Beneš zögern liessen, Litvinovs Empfehlung zu folgen und den Rat präventiv einberufen zu lassen. Jedenfalls meldete Aleksandrovskij am 3. September nach Moskau, der Präsident müsse es sich noch überlegen, ob es schon notwendig sei, den „Mechanismus der Aktionen“ in Gang zu setzen.<sup>1250</sup> Und auch vier Tage später wich Beneš einer klaren Antwort aus und machte gegenüber dem sowjetischen Gesandten geltend, bei der Anwendung von Art. 11 müsse die Situation in Genf berücksichtigt und entsprechend dieser entschieden werden, ob eine Anwendung Sinn machen würde.<sup>1251</sup>

---

<sup>1248</sup> Telegramm Aleksandrovskij an sowjet. Aussenkommissariat, 3.9.1938, in: DHMD, Nr. 110, S. 185.

<sup>1249</sup> Bericht Krofta an čs. Gesandtschaft Moskau, Prag, 24.6.1938, in: DČZP 1938, Bd. 1, Nr. 375, S. 572-574, hier S. 573.

<sup>1250</sup> Telegramm Aleksandrovskij an sowjet. Aussenkommissariat, 3.9.1938, in: DHMD, Nr. 110, S. 185.

<sup>1251</sup> Telegramm Aleksandrovskij an sowjet. Aussenkommissariat, 7.9.1938, in: DHMD, Nr. 115, S. 191f.

Die tschechoslowakischen Akteure teilten die sowjetische Sicht, was die Rolle des Völkerbundes und den Sinn einer Einschaltung der Weltorganisation bei der Anwendung des Paktes von 1935 betrifft, nicht. Dieser Umstand schwächt zwar Olivovás These, wonach mit der Anweisung Heidrichs am 28. September die Voraussetzungen für die Anwendung des tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandsvertrags geschaffen werden sollte, verwirft sie jedoch nicht endgültig. Was hingegen das von Olivová vorgebrachte Motiv ausschliesst, ist die Wende, welche zwischen dem 19. und 21. September in der Frage eines sowjetischen Beistands eintrat.

Die entscheidende Phase sowohl in der Sudetenkrise als auch für das Rätsel um das nächtliche Telegramm nach Genf begann am 19. September. An jenem Nachmittag überreichten der britische und französische Gesandte in Prag Beneš identische Noten, in denen London und Paris der tschechoslowakischen Regierung als einzig mögliche friedliche Lösung der Sudetenkrise nicht nur die Abtretung der mehrheitlich deutschsprachigen Gebiete der ČSR an Deutschland nahelegten, sondern auch vorschlugen, die bestehenden Pakte der ČSR durch eine allgemeine Garantie gegen jede nicht provozierte Aggression zu ersetzen.<sup>1252</sup> Wie Beneš in seinen Erinnerungen schreibt, war er vom Vorschlag der Westmächte bestürzt,<sup>1253</sup> wobei ihn am meisten die Tatsache überraschte, dass Frankreich mit der Note einseitig seinen Garantievertrag von 1925 kündigte.<sup>1254</sup> Ungeachtet der Frage, ob Benešs Interpretation juristisch korrekt ist, konnten sich die politischen Entscheidungsträger der ČSR in jenen Stunden der Hilfe Frankreichs nicht sicher sein. So teilte kurz nach dem Besuch der beiden Gesandten Osuský aus Paris dem Prager Aussenministerium telefonisch mit, der französische Aussenminister Georges Bonnet habe ihm erklärt, im Falle einer Ablehnung des britisch-französischen Vorschlags werde Grossbritannien bei einem deutschen Angriff auf die ČSR Frankreich die Solidarität verweigern, was wiederum Frankreich verunmöglichen werde, der ČSR wirksam Beistand zu leisten.<sup>1255</sup> Ein Ausbleiben eines französischen Beistands hätte aber gemäss dem Unterschriftenprotokoll zum tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandspakt auch die Sowjetunion von ihrer Beistandspflicht gegenüber der ČSR entbunden.

Angesichts dieser kritischen Situation bestellte Beneš noch am 19. September Aleksandrovskij zu sich.<sup>1256</sup> Der Präsident informierte den sowjetischen Gesandten über

---

<sup>1252</sup> Die Noten sind abgedruckt in DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 627 und 628, S. 323-326. Siehe auch Beneš, Mnichovské dny, S. 249f.

<sup>1253</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 251.

<sup>1254</sup> Ebd., S. 253.

<sup>1255</sup> Telefonnachricht Osuský an MZV, Paris, 19.9.1938, 17.37h (Abschrift um 18h erstellt), in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 634, S. 331.

<sup>1256</sup> Vgl. Drtina, Československo, S. 106; Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 375; Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 223; Pfaff, Die Sowjetunion, S. 370.

den britisch-französischen Plan, liess ihn wissen, die tschechoslowakische Regierung werde den Plan ablehnen, und bat ihn, bei der Führung in Moskau dringend zwei Fragen zu klären. Erstens wollte sich Beneš für den Fall eines deutschen Angriffs auf die ČSR vergewissern, dass die Sowjetunion entsprechend dem Vertrag von 1935 Hilfe leisten werde, wenn Frankreich seiner Beistandspflicht gegenüber der ČSR nachkommt.<sup>1257</sup> Zweitens interessierte den tschechoslowakischen Staatspräsidenten, was Moskau tun würde, sollte Frankreich untätig bleiben. Während Beneš in seinen Erinnerungen schreibt, er habe den Gesandten gefragt, wie die Sowjetunion vorgehen würde, wenn es Frankreich definitiv ablehnen würde, seine Beistandspflicht zu erfüllen,<sup>1258</sup> ist in Aleksandrovskijs Telegramm nach Moskau Benešs zweite Frage wesentlich nuancierter wiedergegeben: So soll der Präsident gesagt haben, er werde „im Falle eines Angriffs unverzüglich telegraphisch den Völkerbundrat ersuchen, die Artikel 16 und 17 [der Satzung] in die Tat umzusetzen“, und wolle wissen, „ob die UdSSR als Mitgliedstaat des Völkerbundes auf Grund der angeführten Artikel Beistand leisten wird.“<sup>1259</sup>

Unter Historikern herrscht keine Einigkeit darüber, welche Worte Beneš gegenüber dem sowjetischen Gesandten wählte, wie er insbesondere seine zweite Frage formulierte.<sup>1260</sup> Die Antwort Moskaus vom 20. September hingegen wirft kaum Zweifel auf. Die Quellen geben die Antwort zwar nicht wörtlich, jedoch sinngemäss identisch wieder. Erstens versicherte die Sowjetführung, der ČSR gemäss dem Vertrag von 1935 sofort und wirksam Beistand zu leisten, wenn Frankreich der ČSR ebenfalls beistünde. Zweitens zeigte sie sich bereit, bei einem Ausbleiben des französischen Beistands der ČSR als Völkerbundmitglied auf der Basis von Art. 16 und 17 der Satzung zu helfen, sofern sich Prag im Falle eines deutschen Angriffs an den Völkerbundrat mit dem Ersuchen um Anwendung der genannten Artikel wenden und mindestens die Mehrheit der Ratsmitglieder Deutschland zum Aggressor erklären würde.<sup>1261</sup>

---

<sup>1257</sup> Vgl. Telegramm Aleksandrovskij an sowjet. Aussenkommissariat, 19.9.1938, in: Neue Dokumente, Nr. 36, S. 91-93, hier S. 92; Beneš, Mnichovské dny, S. 316.

<sup>1258</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 316.

<sup>1259</sup> Telegramm Aleksandrovskij an sowjet. Aussenkommissariat, 19.9.1938, in: Neue Dokumente, Nr. 36, S. 91-93, hier S. 92.

<sup>1260</sup> Von den Autoren, welche auf beide Versionen eingehen, halten Benešs Darstellung für die wahrscheinlichere Brügel, Dr. Beneš, S. 59; Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 223; Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 376; Steiner, The Soviet Commissariat, S. 767; Hochman, The Soviet Union, S. 161. Die gegenteilige Position vertritt insbesondere Pfaff, Die Sowjetunion, S. 371f., der Benešs Fassung für eine nachträgliche Erfindung hält.

<sup>1261</sup> Telegramm Vladimir Potemkin, Stellvertretender Volkskommissar für auswärtige Angelegenheiten, an Aleksandrovskij, 20.9.1938, in: Neue Dokumente, Nr. 38, S. 96f.; Telegramm Fierlinger an MZV, Moskau, 20.9.1938, 17.38h (empfangen um 19.37h), in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 649, S. 342f., hier S. 342; Beneš, Mnichovské dny, S. 316f. Siehe dazu Pfaff, Die Sowjetunion, S. 384; Slutsch, Die Sowjetunion, S. 205; Steiner, The Soviet Commissariat, S. 766.

Allen Unklarheiten zum Trotz brachten Benešs Abklärungen vom 19. September betreffend die Rolle des Völkerbundes bei einem sowjetischen Beistand an die ČSR eine doppelte Änderung. Auf der einen Seite knüpfte die Sowjetführung einen Beistand gemäss dem Pakt von 1935 nicht mehr an eine vorgängige Feststellung der Aggression bzw. Bestimmung des Angreifers durch den Völkerbundrat, wie dies Litvinov wenige Tage zuvor getan hatte, sondern lediglich noch an eine Hilfe Frankreichs. Somit büsste der Völkerbund die ihm ursprünglich von sowjetischer Seite gegebene Rolle bei der Ausführung des tschechoslowakisch-sowjetischen Beistandspaktes ein. Auf der anderen Seite erlangte die Einschaltung der Weltorganisation eine neue Bedeutung: als Bedingung für einen Beistand, den die Sowjetunion der ČSR für den Fall einer französischen Passivität nicht als Signatarstaat des Beistandspaktes von 1935, sondern als Völkerbundmitglied auf der Basis von Satzungsartikel 16 und 17 gewähren würde.

Während die erste Änderung vom 19./20. September Olivovás These widerspricht, wonach mit dem Telegramm vom 28. September die Voraussetzung für die Anwendung des Beistandsvertrags von 1935 geschaffen werden sollte, lässt die zweite vermuten, dass es die Aussicht auf die von Moskau zugesagte, vom Beistandsvertrag und dem französischen Verhalten unabhängige Militärhilfe war, welche Prag zum Telegramm nach Genf bewog, dass also Prag mit dem Gang nach Genf die Bedingung für eine autonome Hilfe der Sowjetunion schaffen wollte, wie sie in Moskaus Antwort auf Benešs zweite Frage (bzw. bereits in Benešs zweiter Frage in der Wiedergabe Aleksandrovskijs) formuliert war. Gegen diese Vermutung (und zugleich gegen Aleksandrovskijs Wiedergabe von Benešs zweiter Frage) spricht jedoch die tschechische Reaktion auf das Angebot eines autonomen sowjetischen Beistands. Als nämlich Aleksandrovskij am Morgen des 21. September persönlich Beneš die Antwort auf dessen Fragen überbrachte, liess der Staatspräsident nach eigenen Aussagen den Gesandten wissen, das Angebot Moskaus sei für die ČSR in jener Situation „zu wenig“.<sup>1262</sup> In der Tat kam es wenige Stunden vor Aleksandrovskijs Besuch zu einer dramatischen Zuspitzung der Lage. Nachdem die tschechoslowakische Regierung am Abend des 20. September den britisch-französischen Plan abgelehnt hatte, erschienen in der Nacht auf den 21. September erneut die beiden Gesandten der Westmächte bei Beneš und forderten die tschechoslowakische Regierung dringend zur Annahme des Abtretungsplans vom 19. September auf, wobei der Franzose die Aufforderung mit der Drohung ergänzte, die ČSR würde für einen allfälligen Krieg verantwortlich gemacht und Frankreich sich an einem solchen Krieg nicht

---

<sup>1262</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 317.

beteiligen.<sup>1263</sup> Vor diesem Hintergrund befürchtete Beneš, dass in Genf eine Reihe von Staaten die Verhandlungen in die Länge ziehen würde, der Beschluss des Rates somit zu spät käme, und betonte die Notwendigkeit eines rascheren Vorgehens der Sowjetunion.<sup>1264</sup> Noch geringer als der Staatspräsident schätzte Aussenminister Krofta die Aussicht auf eine autonome, unilaterale sowjetische Hilfe ein, wenn er am selben Tag vor Pressevertretern seine Zweifel vorbrachte, dass im Völkerbundrat angesichts der Haltung Grossbritanniens und Frankreichs Deutschland überhaupt von einer Mehrheit der Ratsmitglieder zum Aggressors erklärt würde.<sup>1265</sup> Wie Benešs persönlicher Sekretär und direkter Zeuge der damaligen Ereignisse, Prokop Drtina, in seinen Erinnerungen erläutert, konnte man schwerlich erwarten, dass der Völkerbundrat einen deutschen Angriff als nicht provoziert betrachten würde, sollte Prag den britisch-französischen Plan vom 19. September nicht annehmen und in der Folge von Deutschland angegriffen werden.<sup>1266</sup>

Die tschechische Reaktion auf Moskaus Angebot vom 20. September lässt es als unwahrscheinlich erscheinen, dass Kroftas Telegramm nach Genf durch dieses Angebot motiviert war. Die Hürde, welche Moskau für einen autonomen Beistand aufstellte, d.h. die Feststellung eines nicht provozierten deutschen Vorgehens gegen die ČSR durch die Mehrheit des Völkerbunds, empfanden damals die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR als zu hoch. Die Aussicht auf autonome Hilfe der Sowjetunion als Erklärung des Telegramms käme hingegen dann in Frage, falls eine der folgenden Entwicklungen einträte: Entweder würde die russische Seite die für eine autonome Hilfe aufgestellte Hürde senken oder die Situation sich derart verändern, dass die ursprüngliche Hürde von den tschechoslowakischen Akteuren nicht mehr als unüberwindbar eingeschätzt würde. Letzteres wäre nach Drtina etwa dann eingetreten, wenn die ČSR den britisch-französischen Plan annehmen und von Deutschland angegriffen würde. In diesem Fall hätte die sowjetische Zusage vom 20. September für die ČSR eine praktische Bedeutung.<sup>1267</sup>

Es gibt eine gewichtige Quelle, die von der ersten der beiden genannten Entwicklungen spricht. So schildern Benešs Memoiren im Anschluss an den Besuch Aleksandrovskijs am Morgen des 21. September, wie der sowjetische Gesandte noch am selben Tag eine neue

---

<sup>1263</sup> Vgl. Aufzeichnung Krofta über die Demarche der Gesandten Frankreichs und Grossbritanniens bei Beneš, Prag, 21.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 653, S. 346f., hier S. 346; Telefonnachricht Krofta an čs. Gesandtschaften in Paris und London, Prag, 21.9.1938, 11.10h, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 657, S. 349f., hier S. 349; Beneš, Mnichovské dny, S. 259f.; Laffan, *The Crisis*, S. 356f.

<sup>1264</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 317.

<sup>1265</sup> Exposé Krofta vor Pressevertretern in Prag am 21.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 663, S. 353-359, hier S. 358.

<sup>1266</sup> Drtina, Československo, S. 223f., 234.

<sup>1267</sup> Ebd., S. 223f.

Antwort Moskaus überbrachte: Sollte es zu einem Krieg mit Deutschland kommen und Deutschland wäre der Angreifer, würde es der Sowjetunion genügen, wenn die ČSR in Genf eine Beschwerde (*stížnost*) gegen den Angreifer einreichen und dies Moskau bekannt geben würde; bereits dadurch würde sich die Sowjetunion autorisiert fühlen, der ČSR zu Hilfe zu kommen.<sup>1268</sup> Dieser Wiedergabe der sowjetischen Antwort fügte Beneš die eingangs erwähnten Worte an, er sei der Sowjetunion für deren Antwort äusserst dankbar gewesen, habe erneut über die Situation nachgedacht und bereits den Text des Telegramms nach Genf entworfen.<sup>1269</sup>

Auf der Grundlage von Benešs Memoiren drängt sich der Schluss auf, dass die zweite, erweiterte Zusage der Sowjetführung vom 21. September das Motiv für das nächtliche Telegramm nach Genf vom 28. September war und es sich bei diesem Telegramm um das von Beneš erwähnte handelt. Gegen diesen auf den ersten Blick logischen Kausalzusammenhang, die scheinbar direkte Verbindung zwischen Moskaus Angebot vom 21. September einerseits, dem Telegramm nach Genf vom 28. September andererseits, gibt es jedoch zwei Einwände. Erstens stellen viele Autoren die Authentizität von Benešs Darstellung überzeugend und mit guten Gründen in Frage, bleibt es bis heute strittig, ob am 21. September überhaupt eine zweite sowjetische Zusage aus Moskau kam.<sup>1270</sup> Zweitens findet sich in Benešs Memoiren selber ein gewichtiger Einwand, der nicht nur die Kausalbeziehung zwischen der angeblichen erweiterten Zusage Moskaus vom 21. September und Kroftas Telegramm an Heidrich vom 28. September, sondern generell das „sowjetische“ Motiv hinter diesem Telegramm in Frage stellt. So schreibt Beneš unmittelbar nachdem er das Telegramm nach Genf erwähnt, er sei am Ende zum Schluss gelangt, dass man auf jeden Fall versuchen müsse, Frankreich und Grossbritannien auf die

---

<sup>1268</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 317.

<sup>1269</sup> Ebd., S. 318.

<sup>1270</sup> Neben Beneš erwähnte von den damaligen Hauptakteuren lediglich noch Krofta in den Sitzungen der tschechoslowakischen Regierung am 23. und 29. September das erweiterte sowjetische Versprechen. Siehe Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der čs. Regierung vom 23.9.1938, in: Dokumenty a materiály, Nr. 367, S. 578-560, hier S. 579; Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der čs. Regierung vom 29.9.1938, in: Dokumenty a materiály, Nr. 382, S. 595. Alle anderen Faktoren sprechen gegen die erweiterte sowjetische Zusage. Insbesondere findet sich keine sowjetische Stimme, welche Benešs Darstellung stützen würde. Aleksandrovskij selber bestätigt in seinen Aufzeichnungen für den 21. September zwar einen Besuch bei Beneš, der allen Angaben zufolge am späten Nachmittag oder frühen Abend stattgefunden haben muss, erwähnt jedoch mit keinem Wort eine neue sowjetische Zusage. Siehe Polišenská/Kvaček, Svědectví, S. 27. Die Worte anderer sowjetischer Diplomaten deuten vielmehr darauf hin, dass dem Angebot vom 20. September kein weiteres folgte, so insbesondere diejenigen Litvinovs in der Politischen Kommission der 19. Völkerbundversammlung am 23.9.1938 oder Potemkins gegenüber Fierlinger am 28.9.1938. Siehe Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Sixième Commission, Genève 1938, S. 33-35; Bericht Fierlinger an MZV, 29.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 775, S. 449-451, hier S. 449. In der Literatur bezweifeln die Echtheit der zweiten sowjetischen Zusage etwa Táborický, President Edvard Beneš, S. 65, und Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 378f. Pfaff, Die Sowjetunion, S. 376f., ist gar überzeugt, dass es sich bei der ganzen Episode um eine nachträgliche Erfindung Benešs handelt. Unkritisch übernommen wird Benešs Darstellung von Wheeler-Bennett, Munich, S. 127; Lvová, Mnichov, S. 25; Cohen, Moscow, S. 344-346.



Seite der ČSR zu ziehen und in jenem Moment einen Krieg allein mit der Sowjetunion nicht wagen dürfe.<sup>1271</sup> Tatsächlich bezeugen weitere Quellen und betonen zahlreiche Historiker, dass die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR ungeachtet aller Erkundigungen bei den Sowjets im Grunde nicht wünschten oder gar davor zurückschreckten, sich von der Roten Armee alleine helfen zu lassen, da sie befürchteten, eine solche Hilfe würde Spannungen oder gar einen Bürgerkrieg im Innern hervorrufen, nach aussen dann nicht nur die antisowjetisch eingestellten Regierungen in London und Paris gegen die ČSR aufbringen, sondern das Land im Westen generell diskreditieren und vom Westen isolieren.<sup>1272</sup> Mit dem Risiko, einen Krieg alleine, allenfalls mit der Sowjetunion, jedoch ohne die Westmächte oder gar gegen diese führen zu müssen, begründet Beneš nicht nur, weshalb er am 21. September auf einen Appell an den Völkerbund als ersten Schritt zur autonomen sowjetischen Hilfe verzichtete, sondern auch, weshalb sich die tschechoslowakische Regierung am Ende dem Druck der Westmächte beugte und deren Plan am späten Nachmittag des 21. September annahm.<sup>1273</sup>

Unabhängig von der Frage, woran genau bis zum Abend des 21. September die Sowjetunion einen autonomen Beistand geknüpft hatte, lassen die Bedenken und Vorbehalte Prags gegen einen autonomen sowjetischen Beistand einen solchen Beistand als Motiv hinter dem Telegramm vom 28. September unwahrscheinlich erscheinen. Am 20. oder 21. September jedenfalls, als die ČSR mit dem Rücken zur Wand stand, erfüllte die tschechoslowakische Führung die Bedingungen für eine sowjetische Alleinhilfe nicht und wandte sich nicht an den Völkerbund. Es bleibt die Frage, wieso eine Woche später dennoch das Telegramm an Heidrich erging und für den Fall eines deutschen Angriffs auf die ČSR die Weichen hin zu einem Appell an die Weltorganisation gestellt wurden. Die Antwort auf diese Frage muss in den Ereignissen zwischen dem 21. und 27. September gesucht werden.<sup>1274</sup>

---

<sup>1271</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 318.

<sup>1272</sup> So Beneš, Mnichovské dny, S. 318-320; Krofta vor leitenden Beamten des MZV und Journalisten in Prag am 16.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 605, S. 291-302, hier S. 300; Krofta vor Pressevertretern in Prag am 21.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 663, S. 353-359, hier S. 356. Vgl. Wallace, The Foreign Policy, S. 134; Táborský, The Triumph, S. 672; Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 378f.; Vital, Czechoslovakia and the Powers, S. 66; Lvová, Mnichov, S. 192f., 214-217; Laffan, The Crisis, S. 364; Haigh u.a., Soviet Foreign Policy, S. 84; Plettenberg, The Soviet Union and the League of Nations, S. 426; Pfaff, Die Sowjetunion, S. 372, 378-383, 429f., 446-448; Steiner, The Soviet Commissariat, S. 767, 769; Carley, The Soviet Perspective (Part 2), S. 387; Kraus, The Diplomacy of Edvard Beneš, S. 67f. Was Beneš betrifft, lag vielleicht der sowjetische Gesandte in Prag der Wahrheit am nächsten, als er am 29.9.1938 nach Moskau berichtete, der tschechoslowakische Präsident wolle zwar eine sowjetische Hilfe, fürchte diese aber gleichzeitig. Siehe Bericht Aleksandrovskij an sowjet. Aussenkommissariat, 29.9.1938, in: DHMD, Nr. 213, S. 316f., hier S. 316f.

<sup>1273</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 264-267, 279. Vgl. Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 371.

<sup>1274</sup> Zu den Ereignissen jener Tage siehe Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 393-397, 409-411, 417-432; Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 233-248; Steiner, The Triumph, S. 616-639; Dejmek, Edvard Beneš (Část druhá), S. 162-173.

Mit der Annahme des britisch-französischen Plans durch die tschechoslowakische Regierung schien am Abend des 21. September ein Krieg zunächst abgewendet, die Erleichterung bei den Regierungen in London und Paris war jedoch von kurzer Dauer. So verwarf Hitler gleich am nächsten Tag beim Treffen mit Chamberlain in Bad Godesberg bei Bonn den britisch-französischen Plan und konfrontierte den schockierten Gast mit neuen Forderungen an die Adresse Prags und der Drohung, gegen die ČSR militärisch vorzugehen, sollten diese nicht einlenken.<sup>1275</sup> Die Nachrichten über das Godesberger Treffen, verbunden mit der Mitteilung des britischen und französischen Gesandten vom späten Nachmittag des 23. September, dass die Regierungen in London und Paris keine Verantwortung mehr für die zuvor geäusserten Bedenken gegen eine Mobilmachung der tschechoslowakischen Armee tragen könnten,<sup>1276</sup> wirkten in Prag wie ein Befreiungsschlag. So schreibt Beneš in seinen Erinnerungen, dass die Konfrontation zwischen Hitler und Chamberlain in Bad Godesberg sowie der implizite Ratschlag der Briten und Franzosen zu mobilisieren den Entscheidungsträgern in Prag als eine grosse Wende erschien. Ihm selber sei klar geworden, dass es nun möglich sein würde, die westlichen Grossmächte bei einem Krieg auf die Seite der ČSR zu ziehen.<sup>1277</sup> Am Abend des 23. September zeigte sich Beneš gegenüber den einbestellten Regierungsmitgliedern und der Armeeführung der ČSR überzeugt, dass ein Krieg binnen weniger Tage ausbrechen werde und Frankreich, die Sowjetunion sowie später Grossbritannien mit der ČSR sein würden.<sup>1278</sup>

Auch in den Tagen nach Godesberg erreichten Prag Signale, welche Benešs Einschätzung der neuen internationalen Konstellation stützten. Nicht nur gingen die britische und französische Regierung mit der tschechoslowakischen einig, dass Hitlers Godesberger Forderungen unannehmbar seien,<sup>1279</sup> sondern liessen am Abend des 26. September, also einen Tag bevor Kroftas Telegramm nach Genf erging, verlauten, sie würden bei einem Konflikt nicht untätig bleiben. Zunächst telegraphierte Osuský aus Paris, René Massigli habe ihm mitgeteilt, die Solidarität Grossbritanniens und Frankreichs sei bei einem Angriff Deutschlands auf die ČSR absolut (*úplná*).<sup>1280</sup> Und eine Stunde später verkündete ein Communiqué des Foreign Office, dass im Falle eines deutschen Angriffs auf die ČSR Frankreich verpflichtet wäre, dem angegriffenen Staat zu helfen,

<sup>1275</sup> Zu Godesberg siehe Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 393-397; Steiner, The Triumph, S. 616f.

<sup>1276</sup> Vermerk Ivan Krno, Prag, 23.9.1938, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 684 und 686, S. 372-374. Siehe auch Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 235f.

<sup>1277</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 292-294. Siehe auch Drtina, Československo, S. 146f.; Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 235f.; Pfaff, Die Sowjetunion, S. 419.

<sup>1278</sup> Beneš, Mnichovské dny, S. 294.

<sup>1279</sup> Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 239f.

<sup>1280</sup> Telegramm Osuský an MZV, Paris, 26.9.1938, 19.05h, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 728, S. 405.

Grossbritannien und die Sowjetunion wiederum auf der Seite Frankreichs stünden.<sup>1281</sup> Diese Treuebekundungen erlangten besonderes Gewicht, als am späten Nachmittag des 27. September die Entscheidungsträger in Prag eine Mitteilung Chamberlains erreichte, wonach es sicher sei, dass die Wehrmacht um 14 Uhr des folgenden Tages die Grenze zur ČSR überschreiten würde, falls die tschechoslowakische Regierung bis zu jenem Zeitpunkt Hitlers Godesberger Forderungen nicht angenommen hätte.<sup>1282</sup>

Mit Godesberg war somit die Situation eingetreten, in der gemäss Drtinás oben zitierten Worten bei einem deutschen Angriff auf die ČSR das sowjetische Beistandsversprechen vom 20. September „praktische Bedeutung“ erlangt hätte. Da die tschechoslowakische Regierung durch die Annahme des britisch-französischen Plans vom 19. September den Westmächten entgegengekommen und an die Grenzen des ihr Möglichen gegangen war, um den Frieden zu retten, es vielmehr Hitler war, der die in Godesberg auf dem Tisch liegende friedliche Lösung der Sudetenkrise verwarf und mit Krieg drohte, war es unwahrscheinlich, dass die ČSR für den von Hitler angedrohten Krieg verantwortlich gemacht würde, hingegen höchst wahrscheinlich, dass Deutschland nach einem Angriff auf die ČSR vom Völkerbundrat zum Aggressor erklärt würde. Darüber hinaus liessen die Worte der Briten und Franzosen hoffen, dass die beiden Westmächte nicht nur nicht gegen die ČSR, sondern mit ihr vorgehen würden, das Szenario eines Kampfes einzig und allein an der Seite der Sowjetunion somit nicht eintreten würde. Einen Tag bevor die Instruktion an Heidrich nach Genf erging, scheinen die beiden zentralen Einwände, die am 20. und 21. September von Beneš und Krofta gegen die Aktivierung eines autonomen sowjetischen Beistands über den Völkerbund vorgebracht worden waren, ihre Relevanz verloren, das sowjetische Motiv hinter dem Telegramm vom 28. September seine Plausibilität erneut gewonnen zu haben. Hingegen spricht der Umstand, dass Frankreich am 26. September seine Bündnistreue gegenüber der ČSR bekräftigte, zumindest rechtlich betrachtet nicht nur zugunsten der sowjetischen Erklärung des Telegramms vom 28. September. Würde nämlich Frankreich bei einem deutschen Angriff auf die ČSR sofort einschreiten, wäre die Sowjetunion auf der Basis des Beistandspaktes von 1935 verpflichtet, der ČSR Hilfe zu leisten. In diesem Fall müsste ein autonomer sowjetischer Beistand von Prag erst gar nicht bemüht werden, wäre somit auch der Gang nach Genf als Voraussetzung für einen solchen Beistand nicht notwendig.

---

<sup>1281</sup> Vgl. Beneš, *Mnichovské dny*, S. 327; Drtina, *Československo*, S. 158; Celovsky, *Das Münchener Abkommen*, S. 421; Steiner, *The Triumph*, S. 626. Gemäss Steiner wurde die Erklärung von Halifax ohne Wissen Chamberlains herausgegeben.

<sup>1282</sup> Mitteilung Chamberlain an Beneš, 27.9.1938, 17.30h, in: *Das Abkommen von München*, Nr. 234, S. 264. Siehe auch Beneš, *Mnichovské dny*, S. 330.

Dass trotz dieses Einwands das sowjetische Motiv hinter dem Telegramm vom 28. September am wahrscheinlichsten ist, erklärt wiederum die Entwicklung in den wenigen Stunden, welche Kroftas Schritt vorangingen. Damals erhielten die politischen Entscheidungsträger in Prag einen eindeutigen Beweis, dass die Wende von Godesberg nicht so tiefgreifend und nachhaltig war, wie Beneš am 23. September zu glauben schien. So untergrub Chamberlain am Abend des 27. September in einer weltweit übertragenen Radioansprache die Versicherung seines Aussenministers vom Vortag, indem er es ausschloss, das ganze Britische Empire nur wegen eines kleinen Landes in einen Krieg zu führen.<sup>1283</sup>

Es erstaunt, dass Beneš in der Regierungssitzung, welche von 21.30 bis 22.30 Uhr des 27. September und damit nach Chamberlains Ansprache stattfand, seiner Prognose vom 23. September treu blieb: im Falle eines deutschen Angriffs auf die ČSR werde die Front von Frankreich, Grossbritannien und der Sowjetunion wiederhergestellt sein.<sup>1284</sup> Der Historiker Igor Lukes ist hingegen überzeugt, dass ein Engagement Frankreichs und Grossbritanniens zugunsten der ČSR am Abend des 27. September fraglich war, und bringt vor diesem Hintergrund die Sowjetunion ins Spiel zurück: Angesichts von Chamberlains Radioansprache sowie des Umstands, dass in jenen Stunden Kontakte nach Paris fast gänzlich fehlten, habe sich Beneš erneut an die Sowjetunion wenden müssen.<sup>1285</sup> Der Zusammenhang zwischen der Ungewissheit betreffend das Verhalten der Westmächte einerseits, der Hinwendung zur Sowjetunion andererseits wird auch in Aleksandrovskijs Aufzeichnungen der Treffen mit Beneš am 25., 26. und 27. September ersichtlich. Während der Gesandte am 25. beim Staatspräsidenten nicht den geringsten Zweifel an der Hilfe Frankreichs und sogar Grossbritanniens verspürt, dieser auch am 26. von einer Koalition Frankreichs, Grossbritanniens und der Sowjetunion gesprochen habe und in guter, ja heiterer Stimmung gewesen sei, fehlen in der Schilderung des letzten Treffens solche optimistischen Worte. Vielmehr gewann damals Aleksandrovskij den Eindruck, Beneš habe Angst vor dem unmittelbar bevorstehenden deutschen Angriff und wolle mit grosser Nervenanspannung und höchstem Ernst von der Sowjetunion hören, wie und wann sie der ČSR Hilfe gewähren werde.<sup>1286</sup>

Die Situation am späten Abend des 27. September ist für die Prüfung des sowjetischen Motivs hinter dem Telegramm nach Genf somit von doppelter Bedeutung. Da die französische Regierung ihr Verhalten von jenem Grossbritanniens abhängig machte,

---

<sup>1283</sup> Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 431f.

<sup>1284</sup> Olivová, Dějiny první republiky, S. 273; Dejmek, Edvard Beneš (Část druhá), S. 171; Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 247.

<sup>1285</sup> Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 248.

<sup>1286</sup> Polišenská/Kvaček, Svědectví, S. 28.

Chamberlain eine britische Beteiligung in einem Krieg um das Sudetenland am Abend des 27. September in Frage stellte, konnten sich die politischen Entscheidungsträger in Prag einer Hilfe der Westmächte nicht mehr sicher sein. So sahen sie sich genötigt, auf das sowjetische Angebot einer Alleinhilfe vom 20. September zurückzugreifen. Gleichzeitig müssen die Bedenken, die von Beneš und Krofta am 20. und 21. September im Zusammenhang mit einer möglichen sowjetischen Alleinhilfe geäussert worden waren und nach Benešs Darstellung damals gegen die Entsendung des Telegramms nach Genf entschieden hatten, am Abend des 27. September wesentlich geringer, jedenfalls nicht mehr gross genug und damit entscheidend gewesen sein. Nicht nur war es nach Godesberg unwahrscheinlich, dass sich die Westmächte gegen die ČSR stellen würden, sollte diese von der Sowjetunion Hilfe erfahren. Auch war die Chance wesentlich grösser, dass der britische und französische Vertreter im Völkerbundrat bei einem deutschen Angriff auf die ČSR zugunsten dieser entscheiden würden, damit am Ende der von Moskau geforderte Mehrheitsbeschluss in der Frage des Aggressors zustande käme.

Die Konstellation am späten Abend des 27. September lässt die sowjetische Erklärung des Telegramms nach Genf nicht nur erneut zu, sie macht diese auch zur wahrscheinlichsten. Die Änderung der französischen und noch mehr der britischen Haltung nach Godesberg war nicht gross genug, um einzig auf die Westmächte zu setzen und Moskaus Angebot einer autonomen Hilfe unberücksichtigt zu lassen, zugleich gross genug, um die Hürden und die Hemmschwelle für die Aktivierung einer solchen Hilfe hinreichend zu senken. Vor diesem Hintergrund muss es in erster Linie die Aussicht auf sofortigen Beistand der Sowjetunion für den Fall eines deutschen Angriffs und einer Passivität Frankreichs gewesen sein, welche Krofta veranlasste, das Telegramm nach Genf kablein zu lassen. Als unmittelbarer Anstoss zu diesem Schritt drängt sich Chamberlains Warnung vom frühen Abend des 27. September auf. Die unmissverständlichen Hinweise darauf, dass Deutschland am Nachmittag des 28. September die ČSR angreifen werde, muss den Wert einer sowjetischen Alleinhilfe weiter gesteigert, die Bedenken und Vorbehalte der tschechoslowakischen Entscheidungsträger gegenüber einer solchen Hilfe weiter gesenkt haben, so dass man sich am Vorabend des befürchteten Angriffs entschied, Moskaus Angebot zu ergreifen und mit der Instruktion an Heidrich dafür zu sorgen, dass nach einem deutschen Angriff die von den Sowjets formulierten Bedingungen für eine Alleinhilfe erfüllt würden. Für den Zusammenhang zwischen dem Telegramm nach Genf und der Aussicht oder zumindest Hoffnung auf sowjetischen Beistand spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass fast zeitgleich mit der Absendung des Telegramms Beneš für den Fall des

erwarteten deutschen Angriffs Moskau um sofortige Unterstützung durch die sowjetische Luftwaffe ersuchte.<sup>1287</sup>

Neben der Aktivierung einer autonomen sowjetischen Hilfe deutet zumindest ein Dokument schliesslich noch ein weiteres Motiv hinter dem Telegramm vom 28. September an. So teilte Heidrich am 24. September aus Genf dem Prager Aussenministerium mit, dass die Sowjetunion *und* die französische Regierung von der ČSR verlangten, einen deutschen Angriff gemäss Art. 17 der Satzung dem Völkerbundrat vorzulegen. Ganz im Sinne der Position von René Massigli begründeten die Franzosen ihre Forderung nicht juristisch mit dem Vertrag von 1925, sondern politisch, nämlich mit der Rücksichtnahme auf die öffentliche Meinung in Frankreich.<sup>1288</sup> Zwar äusserte Heidrich im Telegramm nach Prag ähnlich wie Beneš und Krofta die Befürchtung, eine Behandlung im Rat könnte die Umsetzung eines französischen bzw. sowjetischen Beistands verzögern.<sup>1289</sup> Die Bedenken des langjährigen tschechoslowakischen Völkerbundpolitikers schliessen einen Zusammenhang zwischen Kroftas Telegramm vom 28. September und der Aussicht auf französischen Beistand jedoch nicht aus. Einen solchen Zusammenhang deutet etwa Dejmek in seiner Biographie zu Kamil Krofta an, wenn er unmittelbar an Heidrichs Telegramm vom 24. September schreibt, dass man sich in Prag zwar der Ineffektivität und zeitlichen Dauer eines Vorgangs im Völkerbund bewusst war, dennoch den von den Franzosen geforderten Appell nach Genf zu konzipieren begann.<sup>1290</sup>

#### 4.4.3 Fazit

Die für diese Arbeit konsultierten Quellen und Darstellungen beleuchten die Hintergründe des Telegramms nach Genf vom 28. September nur punktuell. Insbesondere die Frage des sowjetischen Beistands im Allgemeinen, die Kommunikation zwischen Beneš und den Russen in den kritischen Stunden des 19., 20. und 21. September im Besonderen, gibt aufgrund der lückenhaften und widersprüchlichen Quellenlage Rätsel auf. Nicht zuletzt bleibt auch die Rolle Kamil Kroftas, dessen Name sich unter dem Telegramm

---

<sup>1287</sup> Die Übergabe von Benešs Anfrage in Moskau bestätigte Fierlinger im Telegramm an Krofta vom 28.9.1938, 12.26h. Siehe DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 754, S. 432. Vgl. Hochman, *The Soviet Union*, S. 166; Pfaff, *Die Sowjetunion*, S. 432f.; Hauner, *The Quest*, S. 59; Lukes, *Stalin and Czechoslovakia*, S. 19; Dejmek, *Edvard Beneš (Část druhá)*, S. 172. Pfaff datiert Benešs Ersuchen auf 23 Uhr des 27.9., Lukes auf den frühen Morgen des 28.9., Dejmek auf den Vormittag des 28.9. Da kein Dokument mit Benešs Anfrage gefunden werden konnte, bleibt es offen, welche Worte sich dabei der tschechoslowakische Staatspräsident bediente, v.a., ob er gegenüber Moskau die Vorbereitungen für einen Appell an den Völkerbund erwähnte.

<sup>1288</sup> Telegramm Heidrich an MZV, Genf, 24.9.1938, 3.33h, in: DČZP 1938, Bd. 2, Nr. 694, S. 380.

<sup>1289</sup> Ebd.

<sup>1290</sup> Dejmek, *Historik*, S. 326.

vom 28. September befindet, grösstenteils im Dunkeln. Das Motiv bzw. die Motive hinter dem Telegramm nach Genf liessen sich nicht abschliessend ermitteln. Dennoch konnte die Untersuchung zeigen, dass es den aussenpolitischen Akteuren in der Nacht vom 27. auf den 28. September nicht darum ging und auch nicht darum gehen konnte, unter Berufung auf die Völkerbundsatzung im Generellen einen kollektiven Beistand seitens der Völkerbundmitglieder einzuleiten, im Besonderen London zu einem Engagement zugunsten der ČSR zu bewegen. Viele europäische Mitgliedstaaten einschliesslich Grossbritanniens hatten sich bis September 1938 von der kollektiven Sicherheit abgewandt, so dass der Völkerbund als Organisation der kollektiven Sicherheit von Beneš und Krofta zurecht als *de facto tot* betrachtet wurde. Bei der Verteidigung der ČSR gegen einen deutschen Angriff setzten die tschechoslowakischen Entscheidungsträger daher nicht auf die Weltorganisation, sondern vielmehr auf die Bündnispartner Frankreich und die Sowjetunion.

Es war im Zusammenhang mit den tschechoslowakischen Bemühungen um Beistand der Bündnispartner, wo dem Völkerbund und damit dem Telegramm nach Genf in der Prager Diplomatie eine Bedeutung zukam. Dabei spricht alles in diesem Kapitel Gesagte dafür, dass hinter dem Telegramm vom 28. September in erster Linie die Aussicht auf eine autonome sowjetische Militärhilfe stand. Mit dem Appell an den Völkerbund und der Forderung nach Bestimmung des Aggressors durch den Völkerbundrat sollte den Bedingungen entsprochen werden, die von sowjetischer Seite für einen vom Verhalten Frankreichs unabhängigen Beistand gestellt wurden. Ein solcher Beistand gewann für die ČSR gerade am Vortag des 28. September, als einerseits alle Zeichen auf einen unmittelbaren deutschen Angriff deuteten, andererseits über der Vertragstreue Frankreichs ein grosses Fragezeichen stand, eine existenzielle Bedeutung. Neben der sowjetischen Erklärung des nächtlichen Telegramms ist ebenfalls nicht auszuschliessen, dass die Tschechen dem Wunsch der Franzosen nach Einschaltung des Völkerbundes gerecht werden wollten.

Für das Verhältnis der tschechoslowakischen Aussenpolitiker und Diplomaten zur Weltorganisation und den Stellenwert des Völkerbundes in der Sicherheitspolitik der Ersten Republik ist es bezeichnend, dass Beneš, Krofta und Heidrich die von den Russen und Franzosen geforderte Einschaltung des Völkerbundrates als Hindernis bei der Umsetzung eines sowjetischen bzw. französischen Beistands betrachteten. Das Anliegen, welches die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR im Zusammenhang mit dem *Draft Treaty* und dem Genfer Protokoll fünfzehn Jahre zuvor mehr theoretisch umtrieb, holte 1938 die ČSR in der Praxis und einer für die Existenz des Staates kritischen Situation

ein: Dass militärischer Beistand seitens der Bündnispartner möglichst unabhängig vom Völkerbund funktionieren solle oder, negativ formuliert, die Umsetzung des Beistands durch den Völkerbund nicht behindert, verzögert oder gar ganz unterbunden werde. Erst nachdem das Genfer Hindernis beseitigt war – sei es durch das von Beneš erwähnte erweiterte, nicht mehr an einen Ratsbeschluss geknüpfte Beistandsversprechen Moskaus vom 21. September, sei es durch die Änderung der Haltung der Westmächte nach Godesberg –, entschieden sich die aussenpolitischen Entscheidungsträger in Prag, mit der Instruktion an Heidrich den ersten Schritt für einen Appell an den Völkerbund zu unternehmen.

Zur Zeit, als in Prag die letzten Vorbereitungen für den Kriegsfall getroffen wurden und in diesem Zusammenhang auch das Telegramm nach Genf erging, waren zwischen London, Paris, Berlin und Rom bereits die diplomatischen Aktivitäten im Gange, welche am 28. September dazu führten, dass Hitler von einem Angriff auf die ČSR absah und in die Einberufung der Konferenz nach München einwilligte.<sup>1291</sup> Kroftas Telegramm konnte *ad acta* gelegt werden. Das am Ende der Münchner Konferenz am 30. September unterzeichnete Abkommen markierte das Ende der Sudetenkrise und der Ersten Tschechoslowakischen Republik zugleich. Nicht nur die Art und Weise, wie die Krise gelöst wurde, führte der Welt vor Augen, dass der Völkerbund als Organisation zur friedlichen Streitbeilegung sowie Verteidigung der Unabhängigkeit und Integrität ihrer Mitglieder endgültig ausgeschieden hatte. Diese Tatsache wird auch aus den Motiven deutlich, welche sich hinter dem Telegramm nach Genf vom 28. September 1938 verbargen.

---

<sup>1291</sup> Siehe dazu Celovsky, Das Münchener Abkommen, S. 451-457; Steiner, The Triumph, S. 636-639; Lukes, Czechoslovakia between Stalin and Hitler, S. 245-248.



## 4.5 Zusammenfassung

Dieser Teil der Arbeit machte deutlich, dass der Völkerbund in Fragen und Situationen, in denen die Sicherheit der ČSR unmittelbar bedroht war bzw. von den Akteuren als bedroht gesehen wurde, zwar stets ein Faktor der tschechoslowakischen Aussenpolitik war, jedoch nur in einem Fall auch im Mittelpunkt dieser Politik stand: während der St. Gotthard-Affäre. Einzig im Zusammenhang mit dem illegalen Waffentransport nach Ungarn Anfang 1928 setzte Prag voll und ganz auf die Weltorganisation, war es unter Benešs Leitung, wo sich die Kleine Entente an den Völkerbundrat mit der Bitte um eine Investigation wandte. Ansonsten aber spielte der Völkerbund in der Aussenpolitik der ČSR höchstens eine zweitrangige, untergeordnete Rolle, wenn es um die Antwort auf konkrete Sicherheitsrisiken oder Bedrohungen ging.

Im Teschenkonflikt 1920 wandte sich Beneš zwar an den Völkerbundrat mit der Bitte, dieser möge die Ereignisse in Teschen untersuchen und die Verantwortlichen benennen, was bei einem bewaffneten Konflikt zwischen der ČSR und Polen im Hinblick auf die Frage des Aggressors und der Anwendung von Satzungsartikel 16 nicht unerheblich gewesen wäre. Hingegen wollte Beneš den Kern der polnisch-tschechoslowakischen Spannungen, die Frage der Grenzziehung in Teschen, nicht vom Völkerbund, sondern von der Alliierten Botschafterkonferenz geregelt haben, an welche er sich dementsprechend auch zuerst wandte. Dies führte am Ende dazu, dass der Völkerbund nicht einmal die von Beneš gewünschte Nebenrolle übernahm.

Häufig war von den tschechoslowakischen Aussenpolitikern ein „Gang nach Genf“ lediglich als ein Mittel zu anderen Zwecken gedacht, wurden mit einem Rückgriff auf den Völkerbund Ziele ausserhalb des Völkerbundes angepeilt. So empfahl Beneš für den Fall einer habsburgischen Restauration seinen Partnern aus der Kleinen Entente 1930 nur deshalb den Völkerbund einzuschalten, um ein allfälliges militärisches Vorgehen des Bündnisses gegen Ungarn als legalen Krieg im Sinne von Art. 12 der Satzung legitimieren zu können. In der kritischen Situation Ende September 1938 wiederum sollte ein Appell an den Völkerbundrat in erster Linie die Voraussetzungen für einen Beistand seitens der Sowjetunion schaffen. Am deutlichsten aber zeigte sich die sekundäre Rolle des Völkerbundes während der Hirtenberg-Affäre 1933. Ungeachtet der Tatsache, dass sich die Kleine Entente bereits früh für eine Einschaltung des Völkerbundes entschieden hatte und das tschechoslowakische Aussenministerium entsprechende Vorbereitungen unternahm, setzte Beneš innerhalb der Kleinen Entente durch, dass die Forderung nach einer

Völkerbundinvestigation zugunsten einer diplomatischen Lösung ausserhalb Genfs zurückgestellt wurde. Dass sich die ČSR und ihre Verbündeten die Genfer Option bis am Schluss offen hielten, war rein taktischen Überlegungen geschuldet. Durch das Schreckgespenst einer öffentlichen Behandlung der Affäre in Genf hoffte Beneš, Druck auf die anderen Hauptakteure Österreich und Grossbritannien ausüben und eine Lösung herbeiführen zu können, welche den Interessen der Kleinen Entente gerecht würde. Zwar verfehlt diese Taktik ihre Wirkung gerade was die Briten betrifft nicht, jedoch war am Ende der Ausgang der Hirtenberg-Affäre aus Sicht der Kleinen Entente alles andere als zufriedenstellend.

Während bei den bisher genannten Ereignissen die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR dem Völkerbund immerhin eine Rolle einräumten – wenn auch eine untergeordnete und zweitrangige, war dies in den übrigen hier untersuchten Fragen nicht der Fall. So gab sich Prag in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre skeptisch bis ablehnend gegenüber den Absichten ihrer jugoslawischen und rumänischen Verbündeten, sich bei der unilateralen Kündigung des Abrüstungskapitels der Friedensverträge durch Österreich oder Ungarn an den Völkerbund zu wenden. Und bei der Reaktion auf die Restaurationsversuche Karls von Habsburg in Ungarn 1921 schliesslich liess die ČSR unter Beneš Führung nicht nur Genf aussen vor, sondern fuhr einen Kurs, welcher gegen Geist und Inhalt der Satzung versties.

Was die Frage eines Rückgriffs auf den Völkerbund, einer Einschaltung des Völkerbundes bei den untersuchten Fällen betrifft, legten die aussenpolitischen Akteure der ČSR somit ein unterschiedliches Verhalten an den Tag. Die Spannweite reichte von der St. Gotthard-Affäre, wo die Weltorganisation das zentrale Instrument als auch die wichtigste Arena der tschechoslowakischen Aussenpolitik war, bis zu den habsburgischen Restaurationsversuchen 1921, wo Prag an Genf vorbei handelte. Darüber, ob und inwieweit der Völkerbund in einer konkreten Situation eingeschaltet wurde, entschied am Ende eine pragmatische Kosten-Nutzen-Analyse: Zunächst stellte sich den tschechoslowakischen Aussenpolitikern die Frage, ob der Völkerbund in einem konkreten Fall überhaupt ein geeignetes oder gar *das* geeignete Instrument bzw. Forum war, um die eigenen Ziele zu verfolgen. In der St. Gotthard-Affäre beantwortete Beneš diese Fragen positiv, attestierte er einer Völkerbundinvestigation den doppelten Vorteil, im Völkerbund und durch den Völkerbund ein Zeichen gegen den ungarischen Revisionismus setzen, Ungarn in die Schranken weisen zu können, ohne dabei selber als Ankläger auftreten zu müssen. Bei den Restaurationsversuchen von 1921 hingegen erachtete der tschechoslowakische Aussenminister eine Einschaltung des Völkerbundes nicht nur als

wenig sinnvoll, sondern für die Interessen seines Landes als schädlich – ungeachtet der Argumente, welche die ČSR für die Rechtfertigung ihres Vorgehens ins Feld führte.

Mit der Frage nach Nutzen und Sinn eines Rückgriffs auf den Völkerbund verbunden war schliesslich auch die Frage nach dem wahrscheinlichen Ausgang der Behandlung einer Angelegenheit in Genf. Wie standen einerseits die Chancen, im Völkerbund die gesteckten Ziele erreichen, den erhofften Nutzen erzielen und am Ende einen aussenpolitischen Erfolg verbuchen zu können? Wie gross waren andererseits die Risiken, bei einer Einschaltung der Weltorganisation nicht nur seine Ziele zu verfehlen und eine diplomatische Niederlage zu erleiden, sondern darüber hinaus auch unerwünschte oder für die ČSR gar schädliche Nebenwirkungen hervorzurufen? Bei der Suche nach Antworten auf diese Fragen zog Prag in erster Linie den Standpunkt der Verbündeten in Rechnung, wobei Frankreich nicht zuletzt wegen seines Status als ständiges Mitglied des Völkerbundes ein wesentlich grösseres Gewicht zukam als Jugoslawien und Rumänien, in zweiter Linie die Politik der anderen ständigen Ratsmitglieder Grossbritannien und Italien. Es war die Haltung der Grossmächte, die am Ende nicht nur darüber entschied, ob Prag den Völkerbund in einer Bedrohungssituation einzubeziehen gedachte bzw. einbezog, wie in der Hirtenberg-Affäre zu beobachten war, sondern eben auch darüber, ob die ČSR bei einem Gang nach Genf ihre Ziele im Völkerbund erreichen konnte, wie die St. Gotthard-Affäre zeigte.

## 5 SCHLUSSWORT

Der Völkerbund und die Völkerbundsatzung, wie sie aus der Pariser Friedenskonferenz von 1919 hervorgingen, genügten den hohen Sicherheitsansprüchen der Ersten Tschechoslowakischen Republik nicht. Die in der Satzung verankerten Elemente der kollektiven Sicherheit waren in den Augen der aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger der ČSR lückenhaft, vage, zu unverbindlich und damit unzuverlässig. Insbesondere fehlte eine Verpflichtung zu militärischen Sanktionen gegen einen Aggressor. Hinzu kamen prozedurale Hindernisse wie das Einstimmigkeitsprinzip, welche das Genfer Räderwerk, konkret das Vorgehen von Rat und Versammlung, langsam, dessen Ergebnis unsicher und damit für Bedrohungssituationen untauglich machten. Der Völkerbund war für die Köpfe der tschechoslowakischen Aussen- und Sicherheitspolitik wie namentlich den langjährigen Aussenminister Edvard Beneš lediglich eine Art Schönwetterorganisation und höchstens als Mittel der friedlichen Lösung zwischenstaatlicher Streitfragen geeignet. In Fällen einer direkten Bedrohung der äusseren Sicherheit des Landes war man in Prag dagegen nicht bereit, auf den Völkerbund zu vertrauen, sondern setzte vielmehr auf das alternative sicherheitspolitische Instrument der bilateralen oder regionalen Allianzen, in welchen sich eine kleine Zahl von Staaten mit gleichen Sicherheitsinteressen zu militärischem Beistand verpflichtete.

Die Beurteilung des Völkerbundes als Sicherheitsorganisation durch die aussen- und sicherheitspolitischen Akteure der ČSR drückte sich in der Rolle aus, welche diese Akteure der Weltorganisation bei konkreten, die tschechoslowakische Sicherheit unmittelbar tangierenden Ereignissen und Fragen einräumten bzw. einzuräumen gedachten. So wollte Beneš in der Teschenfrage dem Völkerbund lediglich eine sekundäre Aufgabe anvertrauen, die Streitsache an sich jedoch von den alliierten Siegermächten gelöst sehen. Bei den habsburgischen Restaurationsversuchen 1921 handelte der Aussenminister nicht nur ausserhalb Genfs im Rahmen der Kleinen Entente, sondern gar in Widerspruch zu den Satzungsbestimmungen. Und schliesslich sollte im Angesicht einer drohenden deutschen Aggression Ende September 1938 ein Appell an den Völkerbund bezeichnenderweise den Zweck erfüllen, die Bedingungen für einen militärischen Beistand der Sowjetunion zu schaffen. Bei den Verstössen der Verliererstaaten gegen die Abrüstungsbestimmungen der Friedensverträge hielten sich die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR mit einem Gang vor den Völkerbund und damit vor die Weltöffentlichkeit nicht nur selber zurück, sondern waren darüber hinaus auch bemüht, ihre Verbündeten von der Genfer

Option abzubringen. Die führenden Diplomaten der Ersten Republik waren nur dann bereit, sich an den Völkerbund zu wenden, wenn sie sich davon einen konkreten Nutzen erhofften bzw. erhoffen konnten und die Chancen intakt waren, diesen Nutzen auch zu erzielen, was wiederum in erster Linie von den Machtverhältnissen im Rat, d.h. der Haltung der Grossmächte und ständigen Ratsmitglieder, abhing. Diese pragmatische Rechnung ging nur einmal zugunsten einer entscheidenden Rolle des Völkerbundes aus, nämlich in der St. Gotthard-Affäre 1928, als Beneš Genf für seinen Kampf gegen die revisionistische Politik Budapests zu nutzen hoffte – wie gesehen mit einem enttäuschenden Ergebnis.

Während in konkreten Bedrohungssituationen der Völkerbund als Instrument und als Arena der tschechoslowakischen Aussenpolitik eine marginale, den Bündnissen und der Diplomatie ausserhalb Genfs untergeordnete Rolle spielte und höchstens sekundäre Aufgaben und Funktionen zu erfüllen hatte, sah das Bild in der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik differenzierter aus. In Benešs Bemühungen, im Hinblick auf mögliche Bedrohungen präventiv Sicherheit für die ČSR zu schaffen, war der Völkerbund von besonderem Wert und zentraler Bedeutung. Genf bot insbesondere im Zusammenhang mit der Abrüstungsfrage immer wieder Gelegenheit und eine einmalige Plattform zugleich, die Sicherheitsfrage in einem europäischen, an der Genfer Abrüstungskonferenz 1932 gar in einem globalen Rahmen anzugehen und zu lösen zu suchen. Hier kamen regelmässig namentlich die Vertreter der beiden Mächte zusammen, denen der tschechoslowakische Aussenminister für die Sicherheit der ČSR das grösste Gewicht beimass: Frankreich und Grossbritannien. In enger Zusammenarbeit mit den Franzosen war Beneš vor allem an der fünften Völkerbundversammlung von 1924 sowie im ersten Jahr der Genfer Abrüstungskonferenz 1932 bemüht, Grossbritannien in einem die Satzung ergänzenden multilateralen Vertragsinstrument für Sicherheitsgarantien gegenüber den Staaten des europäischen Kontinents und damit auch gegenüber der ČSR zu gewinnen, welche über die Verpflichtung der Satzung hinausgehen und im Falle einer Aggression nicht nur ökonomische Sanktionen, sondern auch ein militärisches Engagement vorsehen würden. Dieses Ziel wurde im Genfer Protokoll vom Oktober 1924 zwar erreicht, jedoch machte der unmittelbar nachfolgende Regierungswechsel in London den Erfolg, an dem der tschechoslowakische Aussenminister grossen, wenn nicht gar entscheidenden Anteil hatte, zunichte. Die Untersuchung stützt somit die in der Einleitung präsentierte These von Alan John Taylor und Gregory Campbell, wonach eine Bedeutung des Völkerbundes für Beneš in der Fortsetzung oder gar Stärkung der anglo-französischen Allianz lag. Jenseits dieser gesamteuropäischen Stossrichtung der tschechoslowakischen Völkerbundpolitik versuchte

der tschechoslowakische Aussenminister, den Völkerbund auch für seine eigene regionale Sicherheitspolitik zu nutzen, wie das ambitionierte Projekt eines „Mitteleuropalocarno“ und seine Tätigkeit im Komitee für Sicherheit und Schiedsgerichtsbarkeit 1928 zeigen – auch dies am Ende erfolglos.

Es fällt auf, dass Beneš zwar den Völkerbund rege in Anspruch nahm, wenn es um die Schaffung neuer Sicherheitsinstrumente ging, hingegen kein Fall nachgewiesen werden konnte, in welchem seitens der ČSR versucht worden wäre, die in der Satzung vorhandenen Elemente der kollektiven Sicherheit direkt, d.h. durch eine Änderung der entsprechenden Artikel, zu stärken und die beklagten Mängel und Lücken zu beseitigen. Dieser Umstand kann nicht nur damit erklärt werden, dass es Satzungsänderungen in Genf schwer hatten. Vielmehr war die Satzung als Instrument der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik von untergeordnetem Stellenwert. In Prag zog man der Satzung Sicherheitsinstrumente vor, welche jene ergänzen würden. Bezeichnenderweise sollte der einzige Vorschlag, der von tschechoslowakischer Seite für eine Satzungsänderung eingebracht wurde – der Vorschlag zu Art. 21 von 1921 – in erster Linie regionalen und bilateralen Verträgen zugutekommen, indem diese durch den Völkerbund legitimiert würden. Es waren bilaterale und regionale Beistandspakte und nicht der Völkerbund, von denen sich die aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger der Ersten Republik – neben Aussenminister Beneš insbesondere Armeechef Mittelhauser – die grösste Sicherheit für ihr Land versprachen. Solche Teilverträge standen in der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik über dem Völkerbund und hatten Vorrang vor diesem. Ihnen galt bei der Behandlung der Sicherheitsfrage in Genf nicht selten das grösste Interesse, aber auch die grösste Sorge der Vertreter der ČSR, wie die Auseinandersetzung mit dem *Draft Treaty* zeigte. So waren die tschechoslowakischen Diplomaten und Militärs weniger darauf bedacht, den Völkerbund zu stärken, als vielmehr eine Schwächung der eigenen Beistandspakte durch eine Stärkung der Kompetenzen der Weltorganisation, konkret des Völkerbundesrates, zu verhindern. Immerhin legte Beneš Wert darauf, die Bündnisse im Einklang mit der Satzung auszugestalten, d.h. defensiv und gegen einen beliebigen, im Vertrag nicht namentlich genannten Aggressor auszurichten, und sie so durch die Weltorganisation legitimieren und sanktionieren zu lassen. Dies belegt neben dem tschechoslowakischen Vorschlag zu Art. 21 auch die Ausgestaltung des Garantievertrags mit Frankreich von 1925, des Beistandspaktes mit der Sowjetunion von 1935 und schliesslich des Einheitspaktes der Kleinen Entente von 1936. Der zu Beginn der Arbeit vorgestellten These von Dejmek, wonach Beneš bei der Absicherung des Staates traditionelle Allianzen dem Völkerbund vorgezogen hätte, ist somit nur zu einem Teil

zuzustimmen: Allianzen ja, aber nicht traditionelle im Sinne der Bündnisse vor dem Ersten Weltkrieg.

Unter dem Strich fällt die Bilanz, was die Bedeutung des Völkerbundes für die Sicherheit der Ersten Tschechoslowakischen Republik betrifft, ernüchternd aus, muss die Beziehung zwischen der Weltorganisation und der Sicherheit der Tschechoslowakei als zwiespältig bezeichnet werden. Der grösste Wert des Völkerbundes für die Sicherheit der ČSR bestand in der Funktion als Arena der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik. Es war jedoch bezeichnend, dass die tschechoslowakischen Akteure zwar *im* Völkerbund Sicherheit für ihr Land zu schaffen bemüht waren, jedoch nicht *durch* den Völkerbund, sondern durch neue, über den Völkerbund und dessen Satzung hinausgehende Instrumente. Entgegen der Mehrheitsmeinung unter den Historikerinnen und Historikern waren es am Ende die bilateralen Beistandspakte, welche das Rückgrat der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik bildeten und nicht der universale Völkerbund. Den Bündnissen und der traditionellen Diplomatie gaben die aussenpolitischen Entscheidungsträger der ČSR, namentlich die Aussenminister Beneš und Krofta, den Vorzug vor dem Völkerbund und einem Gang nach Genf, wenn es auf unmittelbare Bedrohungen der tschechoslowakischen Sicherheit zu reagieren galt. Einzig beim Teschenkonflikt und in der St. Gotthard-Affäre wandte sich die ČSR an die Genfer Weltorganisation.

Als Massstab für die Bedeutung und den Stellenwert des Völkerbundes in der tschechoslowakischen Sicherheitspolitik kann schliesslich auch die Intensität der Aktivitäten, welche die Vertreter der ČSR auf dem Boden des Völkerbundes an den Tag gelegt haben, herangezogen werden. So trat bei der Behandlung der Sicherheitsfrage in Genf ausser Beneš keiner der tschechoslowakischen Diplomaten besonders hervor, auch nicht Benešs Nachfolger Krofta. Doch auch beim Langzeitaussenminister sind Vorbehalte angebracht. Denn obwohl Beneš – was die Völkerbundpolitik betrifft – unter seinen Landsleuten ohne Konkurrenz war, er in den Völkerbundorganen eine beachtliche Präsenz zeigte und Dank seiner zahlreichen Funktionen immer wieder im Vordergrund stand, war sein Auftritt nicht so markant, wie man anhand der bisherigen Forschungsliteratur hätte erwarten können. Dies jedoch kann kein abschliessendes Urteil sein. Vor allem das Verhalten Benešs hinter den Kulissen von Rat und Versammlung, wie etwa in den verschiedenen Subkomitees oder in den Genfer Couloirs und Hotelzimmern, beleuchten die konsultierten Quellen nur punktuell. Angesichts der engen Zusammenarbeit, welche Beneš mit den Franzosen pflegte, ist anzunehmen, dass insbesondere weitere Dokumente französischer Provenienz Licht ins Dunkel bringen könnten.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS<sup>1292</sup>

Abs.	Absatz
ADAP	Akten zur deutschen auswärtigen Politik
ADÖ	Aussenpolitische Dokumente der Republik Österreich
AMZV	Archiv Ministerstva zahraničních věcí [Archiv des Aussenministeriums der Tschechischen Republik]
ANM	Archiv Národního muzea [Archiv des Nationalmuseums]
Art.	Artikel
aussenpol.	aussenpolitisch
AÚTGM	Archiv Ústavu T.G. Masaryka [Archiv des T.G. Masaryk-Instituts]
BDFA	British Documents on Foreign Affairs
brit.	britisch
č.	číslo [Nummer]
CAP	Commission des Amendements au Pacte / Committee on Amendments to the Covenant
CAS	Comité d'arbitrage et de sécurité / Committee on Arbitration and Security
CPD	Commission préparatoire pour la Conférence du désarmement / Preparatory Commission for the Disarmament Conference
čs.	československý [tschechoslowakisch]
ČSR	Československá republika [Tschechoslowakische Republik]
CTA	Commission temporaire mixte pour la réduction des armements / Temporary Mixed Commission for the reduction of armaments
ČTK	Československá tisková kancelář [Tschechoslowakisches Pressebüro]
DBFP	Documents on British Foreign Policy
DČZP	Dokumenty československé zahraniční politiky [Dokumente zur tschechoslowakischen Aussenpolitik]
DDF	Documents diplomatiques français
DHMD	Dokumenty k historii mnichovského diktátu [Dokumente zur Geschichte des Münchner Diktats]
dt.	deutsch
EB	Edvard Beneš
FRUS	Foreign Relations of the United States
frz.	französisch
KA	Kroftův Archiv
kart.	karton [Archivschachtel]

---

<sup>1292</sup> Der Völkerbund pflegte bei den Abkürzungen seiner Organe, Kommissionen und Subkommissionen stets einen Punkt nach jedem Grossbuchstaben zu setzen (z.B. C.A.S.). Diese Schreibweise wird beim Verweis auf Völkerbunddokumente übernommen, ansonsten werden Abkürzungen ohne Punkt geschrieben.



LNA	League of Nations Archives
LND	League of Nations Document
MNO	Ministerstvo národní obrany [Verteidigungsministerium der ČSR]
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí [Aussenministerium der ČSR]
österr.	österreichisch
PZ	Politické zprávy [Politische Berichte]
SDPK	Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [Gemeinsame tschechisch-slowakische digitale Parlamentsbibliothek]
sowjet.	sowjetisch
TO	Telegramy odeslané [abgegangene Telegramme]
ZÚ	Zastupitelský úřad [Vertretungsbehörde]

# BIBLIOGRAPHIE

## Quellen

### Ungedruckte Quellen

#### **League of Nations Archives (LNA) / Archives de la Société des Nations, Genf**

Secrétariat Archive Group / Fonds du Secrétariat:  
Registry Files (R)

League of Nations Documents (LND)

#### **Archiv Ministerstva zahraničních věcí (AMZV), Prag [Archiv des Aussenministeriums]**

Fond sekce II [Sektion II], 1918-1939

Fond sekce III, 1918-1939

Politické zprávy (PZ): [Politische Berichte]  
Bern, 1920-1938  
Ženeva [Genf], 1920-1932

Telegramy odeslané (TO) [abgegangene Telegramme]

Zastupitelský úřad (ZÚ) Bern, 1918-1939 [Vertretungsbehörde Bern]

Kroftův Archiv (KA), 1918-1939 [Krofta-Archiv]

#### **Archiv Ústavu T.G. Masaryka (AÚTGM), Prag [Archiv des T.G. Masaryk-Instituts]**

Fond Edvard Beneš I (EB I), 1918-1938

#### **Archiv Národního muzea (ANM), Prag [Archiv des Nationalmuseums]**

Fond Robert Flieder

## Gedruckte Quellen

### Quelleneditionen und Quellensammlungen

Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918-1945 (ADAP), Serie B, 21 Bde., Göttingen 1966-1983.

Aussenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918-1938 (ADÖ).

Bd. 5: Unter der Finanzkontrolle des Völkerbundes (7. November 1922 bis 15. Juni 1926), hg. von Klaus Koch, Walter Rauscher und Arnold Suppan, Wien 2002.

Bd. 6: Jahre der Souveränität (16. Juni 1926 bis 11. Februar 1930), hg. von Klaus Koch, Walter Rauscher und Arnold Suppan, Wien 2004.

Bd. 8: Österreich im Zentrum der Mitteleuropapläne (12. September 1931 bis 23. Februar 1933), hg. von Klaus Koch, Walter Rauscher, Arnold Suppan u.a., Wien 2009.

Bd. 10: Zwischen Mussolini und Hitler (10. August 1934 bis 24. Juli 1936), hg. von Klaus Koch und Elisabeth Vyslonzil, Wien 2014.

Beneš, Edvard, Edvard Beneš – diplomat na cestách. Depeše z padesáti zahraničních cest ministra Beneše 1919-1928, hg. von Jana Čechurová und Jaroslav Čechura, Praha 2000.

Beneš, Edvard, Cirkulární telegramy 1920-1935, hg. von Jindřich Dejmek, Praha 2002.

Beneš, Edvard, Projevy – články – rozhovory 1935-1938, hg. von Richard Vašek, Praha 2006.

British Documents on Foreign Affairs (BDFA). Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print, Part II: From the First to the Second World War, Series J: The League of Nations 1918-1941, 10 Bde., hg. von Peter J. Beck, London 1992-95.

Documents diplomatiques français 1932-1939 (DDF).

1re Série (1932-1935), 13 Bde., Paris 1964-1984.

2e Série (1936-1939), 19 Bde., Paris 1963-1986.

Documents on British Foreign Policy 1919-1939 (DBFP), hg. von Ernest L. Woodward und Rohan Butler.

First Series, 27 Bde., London 1947-1988.

Second Series, 21 Bde., London 1947-1984.

Third Series, 10 Bde., London 1949-1961.

Dokumenty a materiály k dějinám československo-sovětských vztahů, Díl 3: červen 1934 - březen 1939, hg. von Čestmír Amort, Praha 1979.

Dokumenty československé zahraniční politiky (DČZP), hg. von Ústav mezinárodních vztahů und Historický ústav Akademie věd ČR, Praha 1994-2011.

Vznik Československa 1918 (DČZP 1918), hg. von Antonín Klimek, 2 Bde., Praha 1994.

Československo na pařížské mírové konferenci 1918-1920 (DČZP 1918-1920), hg. von Jindřich Dejmek und František Kolář, 2 Bde., Praha 2001, 2011.

Československá zahraniční politika a vznik Malé dohody 1920-1921 (DČZP 1920-1921), hg. von Jindřich Dejmek und František Kolář, 2 Bde., Praha 2004-2005.

Československá zahraniční politika v roce 1936 (DČZP 1936), hg. von Jindřich Dejmek, 2 Bde., Praha 2003.

Československá zahraniční politika v roce 1937 (DČZP 1937), hg. von Jindřich Dejmek, 2 Bde., Praha 2007-2008.

Československá zahraniční politika v roce 1938 (DČZP 1938), hg. von Jindřich Dejmek, 2 Bde., Praha 2000-2001.

Dokumenty k historii mnichovského diktátu 1937-1939 (DHMD), hg. von Federální Ministerstvo zahraničních věcí ČSSR und Ministerstvo zahraničních věcí SSSR, Praha 1979.

Foreign Relations of the United States (FRUS). The Paris Peace Conference 1919, Vol. 3, Reprint, New York 1969.

Korespondence T.G. Masaryk - Edvard Beneš 1918-1937, hg. von Dagmar Hájková, Vlasta Quagliatová und Richard Vašek, Praha 2013.

Listy důvěrné. Vzájemná korespondence Hany a Edvarda Benešových, hg. von Jana Šetřilová und Jaroslav Čechura, Praha 1996.

Neue Dokumente zur Geschichte des Münchener Abkommens, hg. von Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Tschechoslowakischen Republik, Prag 1959.

Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna (SDPK). Dokumenty českého a slovenského parlamentu. Online unter <http://www.psp.cz/eknih/index.htm>.

The Consolidated Treaty Series, hg. von Clive Parry, Bd. 225 und 226, Dobbs Ferry/N.Y. 1981.

## **Publikationen des Völkerbundes**

### *Protokolle der Völkerbundorgane* (nach Erscheinungsjahr geordnet)

Société des Nations: Procès-verbal de la Sixième Session du Conseil de la Société des Nations, Genève 1920. / League of Nations: Procès-verbal of the Sixth Session of the Council of the League of Nations, Geneva 1920. [zweisprachige Bände]

Société des Nations: Actes de la Première Assemblée. Séances Plénières, Genève 1920. / League of Nations: Records of the First Assembly. Plenary Meetings, Geneva 1920. [zweisprachige Bände]

Société des Nations: Actes de la Deuxième Assemblée. Séances Plénières, Genève 1921. / League of Nations: Records of the Second Assembly. Plenary Meetings, Geneva 1921. [zweisprachige Bände]

League of Nations: Records of the Second Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the First Committee, Vol. I, Geneva 1921.

Société des Nations: Actes de la Troisième Assemblée. Séances Plénières, Vol. I: Compte Rendu des Débats, Genève 1922. / League of Nations: Records of the Third Assembly. Plenary Meetings, Vol. I: Text of the Debates, Geneva 1922. [zweisprachige Bände]

League of Nations: Records of the Third Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1922.

Société des Nations: Actes de la Quatrième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1923. (Journal Officiel, Supplément Spécial 13)

League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1923. (Official Journal, Special Supplement 13)

Société des Nations. Actes de la Quatrième Assemblée. Séances des Commissions. Procès-Verbaux de la Troisième Commissions, Genève 1923. (Journal Officiel, Supplément Spécial 16)

- League of Nations: Records of the Fourth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1923. (Official Journal, Special Supplement 16)
- Société des Nations: Actes de la Cinquième Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1924. (Journal Officiel, Supplément Spécial 23)
- League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Plenary Meetings. Text of the Debates, Geneva 1924. (Official Journal, Special Supplement 23)
- League of Nations: Records of the Fifth Assembly. Meetings of the Committees. Minutes of the Third Committee, Geneva 1924. (Official Journal, Special Supplement 26)
- Société des Nations: Actes de la Huitième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1927. (Journal Officiel, Supplément Spécial 54)
- Société des Nations: Actes de la Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1928. (Journal Officiel, Supplément Spécial 64)
- Société des Nations: Actes de la Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-Verbaux de la Troisième Commission, Genève 1928. (Journal Officiel, Supplément Spécial 67)
- Société des Nations: Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, Série A: Compte Rendu des Séances Plénières, Vol. I: 2 février - 23 juillet 1932, Genève 1932.
- League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series B: Minutes of the General Commission, Vol. I: February 9th - July 23rd, Geneva 1932.
- Société des Nations: Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, Série B: Procès-verbal de la Commission générale, Vol. II: 14 décembre 1932 - 29 juin 1933, Genève 1933.
- League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series B: Minutes of the General Commission, Vol. II: December 14th, 1932 - June 29th, 1933, Geneva 1933.
- League of Nations: Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, Series D, Vol. 5: Minutes of the Political Commission (February 27th, 1932 - March 10th, 1933), Geneva 1933.
- Société des Nations: Actes de la Quinzième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1934. (Journal Officiel, Supplément Spécial 125)
- Société des Nations: Actes de la Seizième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1935. (Journal Officiel, Supplément Spécial 138)
- Société des Nations: Actes de la Dix-Septième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1936. (Journal Officiel, Supplément Spécial 155)
- Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances Plénières. Compte Rendu des Débats, Genève 1938. (Journal Officiel, Supplément Spécial 183)
- Société des Nations: Actes de la Dix-Neuvième Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances des Commissions. Procès-verbal de la Sixième Commission, Genève 1938. (Journal Officiel, Supplément Spécial 189)

### *Sonstige Publikationen des Völkerbundes*

Société des Nations: Journal Officiel / League of Nations: Official Journal, 21 Bde., Genève 1920-1940.<sup>1293</sup>

Société des Nations: Recueil des Traités / League of Nations: Treaty Series, 205 Bde., Genève 1920-1946.

League of Nations: Monthly Summary of the League of Nations, 20 Bde. Geneva 1921-1940.

League of Nations: The League from Year to Year, 10 Bde. Geneva 1927-1938.

Société des Nations: Annuaire de la Société des Nations 1920-1938, Préparé sous la direction de Georges Ottlik, 8 Bde., Genève 1927-1938.

Société des Nations: Dix ans de coopération internationale, Genève 1930.

League of Nations: Conference for the Reduction and Limitation of Armaments. Collection of the Principal Resolutions and Recommendations of the Assembly and of the Council, Geneva 1932.

Société des Nations: Petit manuel de la Société des Nations, 8e éd. révisée et complétée, Genève 1938.

### **Sonstige zeitgenössische Schriften**

Beneš, Edvard: Tradice a stabilita v naší zahraniční politice, in: Čas, Nr. 30, Ausgabe 118 (Morgenausg.), 28.10.1920, S. 1.

Beneš, Edvard: Nesnáze a budoucnost Svazu národů, in: Čas, Nr. 31, Ausgabe 1 (Morgenausg.), 1.1.1921, S. 3.

Beneš, Edvard: La Société des Nations et la Tchécoslovaquie, in: Peter Munch (Hg.): Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations, Bd. 2, Kopenhagen 1924, S. 10-15.

Beneš, Edvard: Problémy nové Evropy a zahraniční politika československá. Projevy a úvahy z let 1919-1924, Praha 1924.

Beneš, Edvard: Světová válka a naše revoluce. Vzpomínky a úvahy z bojů za svobodu národa, 3 Bde., 2. Aufl., Praha 1928-1929.

Beneš, Edvard: O problému omezení zbrojení z hlediska politického, sociálního a hospodářského, Praha 1929.

Beneš, Edvard: Demokratická armáda, pacifism a zahraniční politika, Praha 1932.

Beneš, Edvard: Boj o mír a bezpečnost státu. Československá zahraniční politika v projevech ministra dra Ed. Beneše 1924-1933, Praha 1934.

Beneš, Edvard: Democracy Today and Tomorrow, New York 1939.

Beneš, Edvard: Paměti. Od Mnichova k nové válce a k novému vítězství, Praha 1947.

Beneš, Edvard: Mnichovské dny (Paměti), Praha 1968.

---

<sup>1293</sup> Enthält ab 1922 die Protokolle der Sitzungen des Rates.

Beneš, Edvard: Deutschland und die Tschechoslowakei. Ein Beitrag zu einer historisch-politischen Diskussion, hg. von Peter Gerlinghoff, Sangerhausen 2007.

Československá tisková kancelář (ČTK): Ministr dr. Beneš o Svazu národů, in: Čas, Nr. 30, Ausgabe 130 (Abendausg.), 17.11.1920, S. 1.

Drtina, Prokop: Československo můj osud. Kniha života českého demokrata 20. století, Bd. 1, Buch 1, Toronto 1982.

Herriot, Edouard: Jadis. D'une guerre à l'autre 1914-1936, 2 Bde., Paris 1948-1952.

Kopecký, Jaromír: Ženeva. Politické paměti 1939-1945, hg. von Jan Němeček, Praha 1999.

Kopecký, Jaromír: Paměti diplomata, hg. von Josef Tomeš, Praha 2004.

Krčmář, Jan: Dr. Beneš ve Svazu národů, in: Jaroslav Werstadt (Hg.): Dr. Edvard Beneš. Spoluzakladatel nové svobody a tvůrce zahraniční politiky československé, Praha 1924, S. 158-173.

Krčmář, Jan: Vznik protokolu o smírném vyřizování mezinárodních neshod, in: Zahraniční politika 3, 1924, S. 1255-1263.

Krofta, Kamil: Z dob naší první republiky, Praha 1939.

Künzl-Jizerský, Rudolf: Problém omezení zbrojení, in: Zahraniční politika 2, 1923, S. 1025-1032.

Künzl-Jizerský, Rudolf: V diplomatických službách ČSR, Praha 1947.

Madariaga, Salvador de: Morgen ohne Mittag. Erinnerungen 1921-1936, Frankfurt am Main 1972.

Masaryk, Tomáš Garrigue: Světová revoluce za války a ve válce 1914-1918, Praha 1928.

Miller, David Hunter: My Diary at the Conference of Paris. With Documents, 21 Bde., New York 1924.

Ministerstvo zahraničních věcí (MZV): Československo ve Společnosti národů, in: Sborník zahraniční politiky 2, 1921, S. 359.

Ministerstvo zahraničních věcí (MZV): Deset let Československé Republiky, 2 Bde., Praha 1928.

Munch, Peter (Hg.): Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations, Kopenhagen 1924.

Paul-Boncour, Joseph: Entre deux guerres. Souvenirs sur la IIIe République, 3 Bde., Paris 1945-1946.

Werstadt, Jaroslav (Hg.): Dr. Edvard Beneš. Spoluzakladatel nové svobody a tvůrce zahraniční politiky československé, Praha 1924.

## Darstellungen

Ádám, Magda: *Richtung Selbstvernichtung. Die Kleine Entente 1920-1938*, Wien 1988.

Ádám, Magda: *The Versailles System and Central Europe*, Aldershot 2004.

Adamthwaite, Anthony: *Grandeur and Misery. France's bid for power in Europe 1914-1940*, London 1995.

Aerni, Agathon / Kováč, Milan (Hg.): *Das Kanzlei- und Residenzgebäude der Botschaft der Tschechischen Republik in der Schweiz. Hundert Jahre Villa Jenner*, Bern 1995.

Ahmann, Rolf: *Militärische Schwäche oder Versagen der Sicherheitspolitik. Verteidigungsprobleme Polens, der baltischen Staaten und der Tschechoslowakei in der Zwischenkriegszeit*, in: Hans Lemberg (Hg.): *Ostmitteleuropa zwischen den beiden Weltkriegen (1918-1939). Stärke und Schwäche der neuen Staaten, nationale Minderheiten*, Marburg 1997, S. 31-52.

Ahmann, Rolf / Birke, Adolf M. / Howard, Michael (Hg.): *The Quest for Stability. Problems of West European security 1918-1957*, New York 1993.

Alexander, Manfred: *Das Scheitern von Benešs Vermittlungsdiplomatie im Frühjahr 1924. Über die Probleme der Aussenpolitik eines kleinen Staates*, in: *Bohemia* 17, 1976, S. 209-239.

Alexander, Martin S. / Philpott, William J. (Hg.): *Anglo-French Defence Relations between the Wars*, Basingstoke 2002.

Armstrong, David / Lloyd, Lorna / Redmond, John: *From Versailles to Maastricht. International Organisation in the Twentieth Century*, New York 1996.

Auffermann, Burkhard: *Kollektive Sicherheit*, in: *Lexikon der internationalen Politik*, München-Wien 1997, S. 274.

Baer, George W.: *Sanctions and Security. The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936*, in: *International Organization* 27, 1973, S. 165-180.

Bakic, Dragan: „Must Will Peace“. *The British Brokering of „Central European“ and „Balkan Locarno“, 1925-9*, in: *Journal of Contemporary History* 48, 2013, S. 24-56.

Balmond, Louis: *Article 3*, in: Robert Kolb (Hg.): *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2015, S. 163-172.

Balmond, Louis: *Article 4*, in: Robert Kolb (Hg.): *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2015, S. 173-204.

Bariéty, Jacques (Hg.): *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe 1919-1932*, Strasbourg 2007.

Barros, James: *Office without power. Secretary-General Sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford 1979.

Bartolini, Giulio: *Article 5*, in: Robert Kolb (Hg.): *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2015, S. 205-274.



Baumont, Maurice: La faillite de la paix (1918-1939), 2 Bde., 5e éd., revue et mise à jour, Paris 1967-1968.

Beach, Derek: Analyzing Foreign Policy, Basingstoke 2012.

Beck, Peter J.: „A Frontier Comedy“ or „A Matter of Extreme Importance“ for the Rearmement of Germany and Hungary? The Szent-Gotthard Affair of 1928, in: East European Quarterly 20, 1986, S. 157-177.

Beck, Peter J.: Searching for Peace in Munich, not Geneva. The British Government, the League of Nations and the Sudetenland Question, in: Diplomacy & Statecraft 10, 1999, S. 236-257.

Beer, Siegfried: Der „unmoralische“ Anschluss. Britische Österreichpolitik zwischen Containment und Appeasement, 1931-1934, Wien 1988.

Bell, Philip M. H.: France and Britain 1900-1940. Entente and Estrangement, London, New York 1996.

Beneš, Zdeněk / Kováč, Dušan / Lemberg, Hans (Hg.): Hledání jistoty v bouřlivých časech. Češi, Slováci, Němci a mezinárodní systém v první polovině 20. století, Ústí nad Labem 2006.

Bennett, Alvin LeRoy: International Organizations. Principles and Issues, 6. Aufl., Englewood Cliffs/New Jersey 1995.

Black, Jeremy / Schweizer, Karl: The Value of Diplomatic History. A Case Study in the Historical Thought of Herbert Butterfield, in: Diplomacy & Statecraft 17, 2006, S. 617-631.

Boisdron, Matthieu: Le projet de Pacte oriental (février 1934 - mai 1935), in: Guerres mondiales et conflits contemporains 220, 2005, S. 23-43.

Boisson de Chazournes, Laurence / Pergantis, Vassilis: Article 21, in: Robert Kolb (Hg.): Commentaire sur le pacte de la Société des Nations, Bruxelles 2015, S. 811-840.

Bosl, Karl (Hg.): Die „Burg“. Einflussreiche politische Kräfte um Masaryk und Beneš, Bd. 2, München 1974.

Bosl, Karl (Hg.): Die demokratisch-parlamentarische Struktur der Ersten Tschechoslowakischen Republik, München 1975.

Bosl, Karl (Hg.): Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vororteverträge, München 1976.

Bosl, Karl: Grundelemente und Grundlagen der Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik, in: Karl Bosl (Hg.): Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vororteverträge, München 1976, S. 7-15.

Bosl, Karl (Hg.): Die Erste Tschechoslowakische Republik als multinationaler Parteienstaat, München 1979.

Břach, Radko: Locarno a československá diplomacie, in: Československý časopis historický 8, 1960, S. 662-695.

Břach, Radko: To the Origin and the Beginnings of Czechoslovak Foreign Policy, in: Problems of Contemporary History 1, 1968, S. 1-55.

Břach, Radko: Ženevský protokol o pokojném vyřizování mezinárodních sporů z roku 1924, in: Historie a vojenství 41, 1992, S. 30-47.

- Břach, Radko: Spojenecká smlouva mezi Československem a Francií z 25. ledna 1924 a garanční smlouva čs.-francouzská z 16. října 1925, in: *Historie a vojenství* 43, 1994, S. 3-21.
- Breuer, Marten / Weiss, Norman (Hg.): *Das Vertragswerk von Locarno und seine Bedeutung für die internationale Gemeinschaft nach 80 Jahren. Ergebnisse eines interdisziplinären Rundtischgesprächs*, Frankfurt am Main 2007.
- Brügel, Johann Wolfgang: Dr. Beneš on the Soviet „Offer of Help“ in 1938, in: *East Central Europe* 4, 1977, S. 56-59.
- Burian, Peter: Die Tschechoslowakei als Mitglied des Völkerbunds, in: Karl Bosl (Hg.): *Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vororteverträge*, München 1976, S. 183-200.
- Campbell, F. Gregory: *Confrontation in Central Europe. Weimar Germany and Czechoslovakia*, Chicago, London 1975.
- Campbell, F. Gregory: Der unabhängige tschechoslowakische Staat und Deutschlands Machtstellung in Zentraleuropa, in: Karl Bosl (Hg.): *Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vororteverträge*, München 1976, S. 210-216.
- Carley, Michael Jabara: „Only the USSR Has ... Clean Hands“. The Soviet Perspective on the Failure of Collective Security and the Collapse of Czechoslovakia, 1934-1938 (Part 1), in: *Diplomacy & Statecraft* 21, 2010, S. 202-225.
- Carley, Michael Jabara: „Only the USSR Has ... Clean Hands“. The Soviet Perspective on the Failure of Collective Security and the Collapse of Czechoslovakia, 1934-1938 (Part 2), in: *Diplomacy & Statecraft* 21, 2010, S. 368-396.
- Carlier, Claude / Soutou, Georges-Henri (Hg.): *1918-1925. Comment faire la paix?*, Paris 2001.
- Carr, Edward H.: *International Relations between the Two World Wars 1919-1939*, New York 1966.
- Celovsky, Boris (Bořivoj Čelovský): *Das Münchener Abkommen 1938*, Stuttgart 1958.
- Chmiel, Juraj: Československý zbrojársky priemysel a taliansko-etiopský konflikt, in: *Historie a vojenství* 40, 1991, S. 40-64.
- Claude, Inis L., Jr.: *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, 3. Aufl., London 1966.
- Clavin, Patricia: Europe and the League of Nations, in: Robert Gerwarth (Hg.): *Twisted Paths. Europe 1914-1945*, Oxford 2007, S. 325-354.
- Cohen, Barry M.: Moscow at Munich. Did the Soviet Union Offer Unilateral Aid to Czechoslovakia?, in: *East European Quarterly* 12, 1978, S. 341-348.
- Conze, Eckart: Abschied von Staat und Politik. Überlegungen zur Geschichte der internationalen Beziehungen, in: Eckart Conze / Ulrich Lappenküper / Guido Müller (Hg.): *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*, Köln 2004, S. 15-43.
- Conze, Eckart / Lappenküper, Ulrich / Müller, Guido (Hg.): *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*, Köln 2004.

Couveinhes-Matsumoto, Florian: Les travaux préparatoires, in: Robert Kolb (Hg.): Commentaire sur le pacte de la Société des Nations, Bruxelles 2015, S. 7-78.

Craig, Gordon A. / Gilbert, Felix (Hg.): The Diplomats 1919-1939, Princeton 1953.

David, Paul: L'esprit de Genève. Histoire de la Société des Nations, Genève 1998.

Davies, Thomas R.: France and the World Disarmament Conference of 1932-34, in: Diplomacy & Statecraft 15, 2004, S. 765-780.

Davion, Isabelle: Das System der kollektiven Sicherheit im Praxistest. Polen und die Tschechoslowakei im Völkerbund, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 63, 2015, S. 167-180.

Deák, Ladislav: Československo-sovietska spojenecka zmluva z r. 1935 a európska bezpečnosť, in: Slovanský přehled 59, 1973, S. 456-464.

Dejmek, Jindřich: Czechoslovak Foreign Policy and the Search for Security in Central Europe between the World Wars (A Survey of Basic Problems), in: Historica – Series Nova 3-4, 1996-1997, S. 107-145.

Dejmek, Jindřich: Zahraniční itinerář ministra dr. Edvarda Beneše v letech 1919-1935, in: Moderní dějiny 5, 1997, S. 279-314.

Dejmek, Jindřich: Československá zahraniční politika 1919-1938. Pokus o historiografickou bilanci, in: Reflexe dějin první Československé republiky v české a slovenské historiografii, Praha 1998, S. 105-144.

Dejmek, Jindřich: Historik v čele diplomacie – Kamil Krofta. Studie z dějin československé zahraniční politiky v letech 1936-1938, Praha 1998.

Dejmek, Jindřich: Masaryk, Beneš a zahraniční politika Československa v první polovině dvacátých let (1919-1924), in: Společnost v přerodu. Češi ve 20. století, Praha 2000, S. 268-287.

Dejmek, Jindřich: Československo, jeho sousedé a velmoci ve XX. století (1918 až 1992). Vybrané kapitoly z dějin československé zahraniční politiky, Praha 2002.

Dejmek, Jindřich: Edvard Beneš. Politická biografie českého demokrata (Část první), Praha 2006.

Dejmek, Jindřich: Edvard Beneš. Politická biografie českého demokrata (Část druhá), Praha 2008.

Dejmek, Jindřich: Historiografie československé zahraniční politiky a diplomacie 1918-1948. Bilance poslední dekády (1997/98-2007), in: Jan Němeček (Hg.): Reflexe dějin Československa 1918-1948 v historiografii na počátku 3. tisíciletí, Praha 2008, S. 27-64.

Dejmek, Jindřich: Diplomacie Československa, Bd. 1: Nástin dějin ministerstva zahraničních věcí a diplomacie (1918-1992), Praha 2012.

Doerr, Paul W.: British Foreign Policy 1919-1939. „Hope for the Best, Prepare for the Worst“, Manchester, New York 1998.

Dolezel, Stephan: Die deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen von ihren Anfängen bis zum Ausgang der Ära Stresemann (1918-1929), in: Karl Bosl (Hg.): Die demokratisch-parlamentarische Struktur der Ersten Tschechoslowakischen Republik, München 1975, S. 225-246.

Dolezel, Stephan: Grundzüge der reichsdeutschen Tschechoslowakei-Politik 1933-1938 – unter besonderer Berücksichtigung der Sudetendeutschen, in: Jörg K. Hoensch / Dušan Kováč (Hg.): Das Scheitern der Verständigung. Tschechen, Deutsche und Slowaken in der Ersten Republik (1918-1938), Essen 1994, S. 71-80.

- Dülffer, Jost / Loth, Wilfried (Hg.): Dimensionen internationaler Geschichte, München 2012.
- Dunbabin, John P.: The League of Nations' Place in the International System, in: History 78, 1993, S. 421-442.
- Duroselle, Jean-Baptiste: La décadence 1932-1939, Paris 1979.
- Egerton, George W.: Collective Security as Political Myth. Liberal Internationalism and the League of Nations in Politics and History, in: International History Review 5, 1983, S. 496-524.
- Egerton, George W.: The League of Nations. An Outline History 1920-1946, in: The League of Nations 1920-1946. Organization and Accomplishments – A Retrospective of the First Organization for the Establishment of World Peace, New York, Geneva 1996, S. 24-29.
- Eggel, Dominic: Quo Vadis Diplomatic History. Reflections on the Past and Present of Writing the History of International Relations, in: Barbara Haider-Wilson / William D. Godsey / Wolfgang Mueller (Hg.): Internationale Geschichte in Theorie und Praxis / International History in Theory and Practice, Wien 2017, S. 209-230.
- Essen, Andrzej: Malá dohoda jako nástroj československé zahraniční politiky, in: Josef Harna / Jaroslav Valenta / Emil Voráček (Hg.): Československo 1918-1938. Osudy demokracie ve střední Evropě, Praha 1999, S. 562-565.
- Feriancová, Alena: Československá diplomacia a vstup Nemecka do Spoločnosti národov. Príprava na mimoriadne Zhromaždenie Spoločnosti národov v marci 1926, in: Moderní dějiny 17, 2009, S. 67-112.
- Feriancová, Alena: Ženevský protokol z roku 1924 a bezpečnost Československa, in: Jan Mervart / Veronika Středová (Hg.): České, slovenské a československé dějiny 20. století IV, 1. Aufl., Ústí nad Orlicí 2009, S. 53-62.
- Feriancová, Alena: (Ne)nájdená bezpečnosť. Československo, Nemecko a úpravy medzinárodného systému v Európe 1922-1926, Nitra 2010.
- Frei, Daniel: Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik, Stuttgart 1977.
- Gajanová, Alena: ČSR a střeoevropská politika velmocí (1918-1938), Praha 1967.
- Gajanová, Alena: Ke vzniku a úkolům československé zahraniční politiky a k metodám a charakteru československé diplomacie, in: Mezinárodní vztahy 4, 1969, S. 43-54.
- Gerbet, Pierre / Ghebali, Victor-Yves / Mouton, Marie-Renée: Société des Nations et Organisation des Nations-Unies, Paris 1973.
- Gerbet, Pierre / Ghébal, Victor-Yves / Mouton, Marie-Renée: Le rêve d'un ordre mondiale. De la SDN à l'ONU, Paris 1996.
- Gerwarth, Robert (Hg.): Twisted Paths. Europe 1914-1945, Oxford 2007.
- Glötz, Peter (Hg.): München 1938. Das Ende des alten Europa, Essen 1990.
- Goldstein, Erik: The Versailles System, in: Gordon Martel (Hg.): A Companion to International History 1900-2001, Malden/Mass. 2007, S. 154-165.
- Gottschalk, Rüdiger: Grossbritannien und der Völkerbund 1918-1926, Köln 1991.
- Gottsmann, Andreas (Hg.): Karl I. (IV.), der Erste Weltkrieg und das Ende der Donaumonarchie, Wien 2007.

- Graml, Hermann: Europa zwischen den Kriegen, München 1969.
- Guggisberg, Hans R.: Geschichte der USA, Bd. 1: Entstehung und nationale Konsolidierung, Stuttgart 1975.
- Guggisberg, Hans R.: Geschichte der USA, Bd. 2: Die Weltmacht, Stuttgart 1975.
- Haas, Christa: Die französische Völkerbundpolitik 1917-1926, Köln 1996.
- Hadler, Frank: Die Europasicht Edvard Beneš' nach dem Ersten Weltkrieg, in: Časopis Národního muzea – řada historická 162/ 1-2, 1993, S. 31-40.
- Haider-Wilson, Barbara / Godsey, William D. / Mueller, Wolfgang (Hg.): Internationale Geschichte in Theorie und Praxis / International History in Theory and Practice, Wien 2017.
- Haigh, Robert H. / Morris, David S. / Peters, Anthony R.: Soviet Foreign Policy, the League of Nations and Europe 1917-1939, Aldershot 1986.
- Hájek, Jan / Hájková, Dagmar / Kolář, František u.a. (Hg.): Moc, vliv a autorita v procesu vzniku a utváření meziválečné ČSR (1918-1921), Praha 2008.
- Hájková, Dagmar / Vašek, Richard: T.G. Masaryk a Edvard Beneš. Příběh spolupráce a přátelství, in: Korespondence T.G. Masaryk - Edvard Beneš 1918-1937, hg. von Dagmar Hájková, Vlasta Quagliatová und Richard Vašek, Praha 2013, S. 5-22.
- Hamilton, Keith / Langhorne, Richard: The Practice of Diplomacy. Its evolution, theory, and administration, 2. Aufl., London 2011.
- Handel, Michael I.: Weak States in the International System, 2. Aufl., London 1990.
- Harna, Josef (Hg.): Politický systém a státní politika v prvních letech existence Československé republiky (1918-1923), Praha 1990.
- Harna, Josef (Hg.): Co nevíme o první Československé republice, Praha 2000.
- Harna, Josef / Valenta, Jaroslav / Voráček, Emil (Hg.): Československo 1918-1938. Osudy demokracie ve střední Evropě, 2 Bde., Praha 1999.
- Hartmann, Peter Claus: Ein Aspekt der französisch-tschechoslowakischen Beziehungen von 1919 bis 1938. Der Vertrag von 1924, in: Karl Bosl (Hg.): Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vororteverträge, München 1976, S. 61-84.
- Haslam, Jonathan: The Soviet Union and the Czechoslovakian Crisis of 1938, in: Journal of Contemporary History 14, 1979, S. 441-461.
- Hauner, Milan: The Quest for the Romanian Corridor. The Soviet Union, Romania and Czechoslovakia during the Sudeten Crisis of 1938, in: Fritz Taubert (Hg.): Mythos München, München 2002, S. 39-78.
- Heideking, Jürgen: Oberster Rat – Botschafterkonferenz – Völkerbund. Drei Formen multilateraler Diplomatie nach dem Ersten Weltkrieg, in: Historische Zeitschrift 231, 1980, S. 589-630.
- Heideking, Jürgen: Völkerbund und Vereinte Nationen in der internationalen Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 36, 1983, S. 3-16.
- Henig, Ruth: Versailles and after, 1919-1933, 2. Aufl., London, New York 1995.

Henig, Ruth: *The League of Nations*, London 2010.

Herren, Madeleine: *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009.

Heumos, Peter (Hg.): *Polen und die böhmischen Länder im 19. und 20. Jahrhundert. Politik und Gesellschaft im Vergleich*, München 1997.

Hitchcock, Edward B.: *Beneš, the Man and Statesman*, London 1940.

Hitchcock, Edward B.: *Zasvětil jsem život míru. Životopis Edvarda Beneše*, 4. Aufl., Praha 1947.

Hobsbawm, Eric: *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, 6. Aufl., München 2003.

Hochman, Jiří: *The Soviet Union and the Failure of Collective Security, 1934-1938*, Ithaca/N.Y. 1984.

Hoensch, Jörg K.: Die „Burg“ und das aussenpolitische Kalkül, in: Karl Bosl (Hg.): *Die „Burg“. Einflussreiche politische Kräfte um Masaryk und Beneš*, Bd. 2, München 1974, S. 31-57.

Hoensch, Jörg K.: Polen und die Tschechoslowakei – oder das Scheitern der slawischen Solidarität, in: Karl Bosl (Hg.): *Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vororteverträge*, München 1976, S. 277-306.

Hoensch, Jörg K.: Die Politik des nationalsozialistischen Deutschen Reiches gegenüber der Tschechoslowakischen Republik 1933-1938, in: Peter Glotz (Hg.): *München 1938. Das Ende des alten Europa*, Essen 1990, S. 199-228.

Hoensch, Jörg K.: *Geschichte der Tschechoslowakei*, 3., verb. und erw. Aufl., Stuttgart 1992.

Hoensch, Jörg K. / Kováč, Dušan (Hg.): *Das Scheitern der Verständigung. Tschechen, Deutsche und Slowaken in der Ersten Republik (1918-1938)*, Essen 1994.

Housden, Martyn: *The League of Nations and the Organisation of Peace*, Harlow 2012.

Houska, Ondřej: Úsilí o středoevropské a balkánské Locarno (říjen 1925 - březen 1926), in: *Slovanský přehled* 90, 2004, S. 199-219.

Iordache, Nicolae: *La Petite Entente et l'Europe*, Genève 1977.

Jaberg, Sabine: *Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf. Ein systemwissenschaftlicher Versuch*, Baden-Baden 1998.

Jackson, Peter: France and the Problems of Security and International Disarmament after the First World War, in: *Journal of Strategic Studies* 29, 2006, S. 247-280.

Jackson, Peter: *Beyond the Balance of Power. France and the Politics of National Security in the Era of the First World War*, Cambridge 2013.

Jančík, Drahomír: Idea středoevropského Locarna v československé zahraniční politice let 1918-1928, in: Aleš Skřivan / Jan Pelikán (Hg.): *Pocta docentu Vladimíru Nálevkovi. K šedesátým narozeninám*, Praha 2001, S. 179-197.

Jelínek, Petr: *Zahraničně-politické vztahy Československa a Polska 1918-1924*, Opava 2009.

- Jetel, Daniel: Edvard Beneš, der Abessinienkonflikt und die tschechoslowakische Aussenpolitik des Jahres 1935, in: *Prague Papers on the History of International Relations* 21, 2017, S. 47-70.
- Juhász, Gyula: *Hungarian foreign policy 1919-1945*, Budapest 1979.
- Kalvoda, Josef: *Genese Československa*, Praha 1998.
- Kerekes, Lajos: *Abenddämmerung einer Demokratie. Mussolini, Gömbös und die Heimwehr*, Wien 1966.
- Kimmich, Christoph M.: *Germany and the League of Nations*, Chicago 1976.
- Kimminich, Otto / Hobe, Stephan: *Einführung in das Völkerrecht*, 7. Aufl., Tübingen 2000.
- Kitchen, Martin: *Europe between the Wars. A political history*, London 1988.
- Kitching, Carolyn J.: *Britain and the Geneva Disarmament Conference. A Study in International History*, Basingstoke 2003.
- Klimek, Antonín / Kubů, Eduard: *Československá zahraniční politika 1918-1938. Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů*, Praha 1995.
- Koch, Klaus: Österreich im Zentrum der Mitteleuropapläne, in: *Aussenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918-1938 (ADÖ)*, Bd. 8: Österreich im Zentrum der Mitteleuropapläne (12. September 1931 bis 23. Februar 1933), hg. von Klaus Koch, Walter Rauscher, Arnold Suppan u.a., Wien 2009, S. 11-34.
- Kolář, František: Formování koncepce československé zahraniční politiky po roce 1918, in: Josef Harna (Hg.): *Politický systém a státní politika v prvních letech existence Československé republiky (1918-1923)*, Praha 1990, S. 169-216.
- Kolář, František: Ministerstvo zahraničních věcí – stavba „na zeleném drnu“, in: Jan Hájek / Dagmar Hájková / František Kolář u.a. (Hg.): *Moc, vliv a autorita v procesu vzniku a utváření meziválečné ČSR (1918-1921)*, Praha 2008, S. 64-76.
- Kolb, Robert (Hg.): *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2015.
- Kolb, Robert: Article 11, in: Robert Kolb (Hg.): *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2015, S. 447-554.
- Konrád, Ota / Küpper, René (Hg.): *Edvard Beneš – Vorbild und Feindbild. Politische, mediale und historiographische Deutungen*, Göttingen 2013.
- Kostrba-Skalicky, Oswald: Bewaffnete Ohnmacht. Die tschechoslowakische Armee 1918-1938, in: Karl Bosl (Hg.): *Die Erste Tschechoslowakische Republik als multinationaler Parteienstaat*, München 1979, S. 439-528.
- Kraus, Michael: The Diplomacy of Edvard Beneš. Munich and Its Aftermath, in: Maya Latynski (Hg.): *Reappraising the Munich Pact. Continental Perspectives*, Washington 1992, S. 61-78.
- Krell, Gert: *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*, 4. Aufl., Baden-Baden 2009.
- Krüger, Peter: Das internationale System und Ostmitteleuropa nach dem Ersten Weltkrieg, in: Hans Lemberg (Hg.): *Ostmitteleuropa zwischen den beiden Weltkriegen (1918-1939). Stärke und Schwäche der neuen Staaten, nationale Minderheiten*, Marburg 1997, S. 13-30.

Krüger, Peter: Locarno – Vorgeschichte und Ergebnis, in: Marten Breuer / Norman Weiss (Hg.): Das Vertragswerk von Locarno und seine Bedeutung für die internationale Gemeinschaft nach 80 Jahren. Ergebnisse eines interdisziplinären Rundtischgesprächs, Frankfurt am Main 2007, S. 77-110.

Kubů, Eduard: Zátěž dějinného dědictví, chybné kalkulace, osudová neschopnost, či neúprosná logika vývoje. Zahraničněpolitické sekvence, in: Soudobé dějiny 2, 1995, S. 254-268.

Kubů, Eduard: Tvorba zahraniční politiky první Československé republiky. K domácímu pátrání o zahraniční politice meziválečné ČSR a zvláště pak k bádání o mechanismech její tvorby, in: Josef Harna (Hg.): Co nevíme o první Československé republice, Praha 2000, S. 37-45.

Kubů, Eduard: Cíle a handicapy politiky Edvarda Beneše ve Společnosti národů, in: Zdeněk Beneš / Dušan Kováč / Hans Lemberg (Hg.): Hledání jistoty v bouřlivých časech. Češi, Slováci, Němci a mezinárodní systém v první polovině 20. století, Ústí nad Labem 2006, S. 41-72.

Kubů, Eduard: Ziele und Handicaps der Politik von Edvard Beneš im Völkerbund, in: Hans Lemberg / Michaela Marek / Zdeněk Beneš u.a. (Hg.): Suche nach Sicherheit in stürmischer Zeit. Tschechen, Slowaken und Deutsche im System der internationalen Beziehungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Essen 2009, S. 45-80.

Kuklík, Jan / Němeček, Jan / Šebek, Jaroslav: Dlouhé stíny Mnichova. Mnichovská dohoda očima signatářů a její dopady na Československo, Praha 2011.

Kvaček, Robert: Nad Evropou zataženo. Československo a Evropa 1933-1937, Praha 1966.

Kvaček, Robert: Československo a Evropa po roce 1918, in: Moderní dějiny 2, 1994, S. 85-93.

Laffan, Robert G. D.: The Crisis over Czechoslovakia, January to September 1938, Oxford 1951.

Latynski, Maya (Hg.): Reappraising the Munich Pact. Continental Perspectives, Washington 1992.

Leffler, Melvyn P.: National Security, in: Journal of American History 77, 1990, S. 143-152.

Lemberg, Hans: Die Tschechoslowakei in der Kleinen Entente, in: Karl Bosl (Hg.): Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vorortverträge, München 1976, S. 265-276.

Lemberg, Hans (Hg.): Ostmitteleuropa zwischen den beiden Weltkriegen (1918-1939). Stärke und Schwäche der neuen Staaten, nationale Minderheiten, Marburg 1997.

Lemberg, Hans / Marek, Michaela / Beneš, Zdeněk u.a. (Hg.): Suche nach Sicherheit in stürmischer Zeit. Tschechen, Slowaken und Deutsche im System der internationalen Beziehungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Essen 2009.

Les internationales et le problème de la guerre au XXe siècle, Actes du colloque organisé par l'Ecole française de Rome, le Centro per gli studi di politica estera e opinione pubblica de l'Università de Milan, l'Academia Belgica, l'Accademia di Danimarca, le Nederlands Instituut te Rome e l'Istituto svizzero di Roma (Rome, 22-24 novembre 1984), Roma 1987.

Lespinois, Jérôme de: Sécurité et désarmement 1922-1924, in: Jacques Bariéty (Hg.): Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe 1919-1932, Strasbourg 2007, S. 92-105.

Lettevall, Rebecka (Hg.): Neutrality in Twentieth-Century Europe. Intersections of Science, Culture, and Politics after the First World War, New York 2012.

Lexikon der internationalen Politik, hg. von Ulrich Albrecht und Helmut Volger, München, Wien 1997.



Lias, Godfrey: Beneš of Czechoslovakia, 2. Aufl., London 1941.

Lipscher, Ladislav: Die Gestaltung der Aussenpolitik und die innenpolitischen Realitäten, in: Karl Bosl (Hg.): Gleichgewicht – Revision – Restauration. Die Aussenpolitik der Ersten Tschechoslowakischen Republik im Europasystem der Pariser Vororteverträge, München 1976, S. 17-34.

Lukes, Igor: Czechoslovakia between Stalin and Hitler. The Diplomacy of Edvard Beneš in the 1930s, New York 1996.

Lukes, Igor: Stalin and Czechoslovakia in 1938-39. An Autopsy of a Myth, in: Diplomacy & Statecraft 10, 1999, S. 13-47.

Lukeš, František: Poznámky k čs.-sovětským stýkům v září 1938, in: Československý časopis historický 16, 1968, S. 703-731.

Lutz, Dieter S.: Kollektive Sicherheit, in: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 5, München 1984, S. 280-282.

Lvová, Míla: Mnichov a Edvard Beneš, Praha 1968.

Mackenzie, Compton: Dr. Beneš, London 1946.

MacMillan, Margaret: Peacemakers. The Paris Peace Conference of 1919 and its attempt to end war, London 2001.

Mamatey, Victor S. / Luža, Radomír (Hg.): Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918-1948, Wien 1980.

Marès, Antoine: Formation et développement du ministère des Affaires étrangères tchécoslovaque (1918-1932), in: Relations internationales 31, 1982, S. 295-312.

Marès, Antoine: Réflexions sur les contraintes et les contradictions de la politique étrangère tchécoslovaque de 1918 à 1938, in: Josef Harna / Jaroslav Valenta / Emil Voráček (Hg.): Československo 1918-1938. Osudy demokracie ve střední Evropě, Bd. 2, Praha 1999, S. 489-494.

Marès, Antoine: Edvard Beneš, de la gloire à l'abîme. Un drame entre Hitler et Staline, Paris 2015.

Marks, Sally: The Small States at Geneva, in: World Affairs 157, 1995, S. 191-196.

Marks, Sally: The Ebbing of European Ascendancy. An International History of the World 1914-1945, London 2002.

Martel, Gordon (Hg.): A Companion to International History 1900-2001, Malden/Mass. 2007.

McKercher, Brian J. C. (Hg.): Arms Limitation and Disarmament. Restraints on war, 1899-1939, Westport/Conn. 1992.

McKercher, Brian J. C.: Of Horns and Teeth. The Preparatory Commission and World Disarmament Conference 1926-1934, in: Brian J. C. McKercher (Hg.): Arms Limitation and Disarmament. Restraints on war, 1899-1939, Westport/Conn. 1992, S. 173-201.

McKercher, Brian J.C.: The League of Nations and the Problem of Collective Security 1919-1939, in: The League of Nations 1920-1946. Organization and Accomplishments – A Retrospective of the First Organization for the Establishment of World Peace, New York, Geneva 1996, S. 66-73.

Medlicott, William Norton: British Foreign Policy since Versailles 1919-1963, 2. Aufl., London 1968.

- Mervart, Jan / Středová, Veronika (Hg.): České, slovenské a československé dějiny 20. století IV, 1. Aufl., Ústí nad Orlicí 2009.
- Michel, Bernard: La Tchécoslovaquie et la paix 1919-25, in: Claude Carlier / Georges-Henri Soutou (Hg.): 1918-1925. Comment faire la paix?, Paris 2001, S. 145-156.
- Miebach, Bernhard: Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung, 4. Aufl., Wiesbaden 2014.
- Morgenthau, Hans J.: Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, 3. Aufl., New York 1960.
- Most, Eckhard: Grossbritannien und der Völkerbund. Studien zur Politik der Friedenssicherung 1925 bis 1934, Frankfurt am Main 1981.
- Moulis, Vladislav: Ke vzniku československo-sovětské spojenecké smlouvy z roku 1935, in: Slovanský přehled 51, 1965, S. 135-140.
- Mouton, Marie-Renée: La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924), Bern 1995.
- Munk, Frank: Czechoslovakia and International Organization, in: Miloslav Rechcigl (Hg.): Czechoslovakia Past and Present, Bd. 1: Political, International, Social, and Economic Aspects, The Hague 1968, S. 150-157.
- Němeček, Jan: Okupace českých zemí 1939 a Společnost národů, in: Moderní dějiny 5, 1997, S. 149-163.
- Němeček, Jan (Hg.): Reflexe dějin Československa 1918-1948 v historiografii na počátku 3. tisíciletí, Praha 2008.
- Niedhart, Gottfried: Internationale Beziehungen 1917-1947, Paderborn 1989.
- Noel-Baker, Philip: The First World Disarmament Conference 1932-1933, Oxford 1979.
- Northedge, Frederick S.: The Troubled Giant. Britain Among the Great Powers 1916-1939, London 1967.
- Northedge, Frederick S.: The League of Nations. Its Life and Times 1920-1946, New York 1986.
- Olivová, Věra: Československo-sovětská smlouva z roku 1935, in: Československý časopis historický 13, 1965, S. 477-500.
- Olivová, Věra: Dějiny první republiky, Praha 2000.
- Opočenský, Jan (Hg.): Edvard Beneš, London 1945.
- Ort, Alexandr: Edvard Beneš – evropský politik, Praha 1997.
- Ort, Alexandr: Koncepce československé zahraniční politiky, in: Josef Harna / Jaroslav Valenta / Emil Voráček (Hg.): Československo 1918-1938. Osudy demokracie ve střední Evropě, Bd. 2, Praha 1999, S. 495-501.
- Ort, Alexandr: Česká zahraniční politika, Plzeň 2005.
- Ort, Alexandr: Edvard Beneš a bezpečnost Evropy, in: Zdeněk Veselý (Hg.): Edvard Beneš – Československo – Evropa, Praha 2005, S. 65-69.
- Ostrower, Gary B.: The League of Nations. From 1919 to 1929, New York 1996.

- Paech, Norman / Stuby, Gerhard: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Aktual. Ausg, Hamburg 2013.
- Pedersen, Ole Karup: Small States and International Institutions, in: Les internationales et le problème de la guerre au XXe siècle, Rom 1987, S. 337-348.
- Pernes, Jiří: Poslední Habsburkové. Karel, Zita, Otto a snahy o záchranu císařského trůnu, 3. Aufl., Brno 2010.
- Pfaff, Ivan: Die Sowjetunion und die Verteidigung der Tschechoslowakei 1934-1938. Versuch der Revision einer Legende, Köln 1996.
- Pfeil, Alfred: Der Völkerbund. Literaturbericht und kritische Darstellung seiner Geschichte, Darmstadt 1976.
- Pipers Wörterbuch zur Politik, hg. von Dieter Nohlen, Bd. 5: Internationale Beziehungen. Theorien – Organisationen – Konflikte, hg. von Andreas Boeckh, München 1984.
- Plettenberg, Ingeborg: The Soviet Union and the League of Nations, in: The League of Nations in retrospect, Berlin, New York 1983, S. 144-181.
- Plettenberg, Ingeborg: Die Sowjetunion im Völkerbund 1934 bis 1939. Bündnispolitik zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung in der internationalen Organisation für Friedenssicherung – Ziele, Voraussetzungen, Möglichkeiten, Wirkungen, Köln 1987.
- Polišenská, Milada / Kvaček, Robert: Svědectví o mnichovské krizi, in: Mezinárodní politika 14, 1990, S. 27-29.
- Prazmowska, Anita J.: Eastern Europe and the Origins of the Second World War, New York 2000.
- Radice, Lisanne: The Eastern Pact, 1933-1935. A Last Attempt at European Co-operation, in: Slavonic and East European Review 55, 1977, S. 45-64.
- Ragsdale, Hugh: The Soviets, the Munich Crisis, and the Coming of World War II, Cambridge 2004.
- Rauscher, Walter: Ignaz Seipel, Edvard Beneš und der Mitteleuropagedanke in den österreichisch-tschechoslowakischen Beziehungen 1927-1929, in: Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs 43, 1993, S. 342-365.
- Rechcigl, Miloslav (Hg.): Czechoslovakia Past and Present, 2 Bde., The Hague 1968.
- Recker, Marie-Luise: England und der Donauraum 1919-1929. Probleme einer europäischen Nachkriegsordnung, Stuttgart 1976.
- Reflexe dějin první Československé republiky v české a slovenské historiografii, Praha 1998.
- Reichert, Günter: Das Scheitern der Kleinen Entente. Internationale Beziehungen im Donauraum von 1933 bis 1938, München 1971.
- Reijnen, Carlos: A Castle in the Center. The First Czechoslovak Republic and European Cooperation, 1918-1938, in: Rebecka Lettevall (Hg.): Neutrality in Twentieth-Century Europe. Intersections of Science, Culture, and Politics after the First World War, New York 2012, S. 181-206.
- Renouvin, Pierre: Les crises du XXe siècle (Deuxième partie). De 1929 à 1945, Paris 1958.

Renouvin, Pierre / Duroselle, Jean-Baptiste: Introduction à l'histoire des relations internationales, Paris 1964.

Reus-Smit, Christian / Snidal, Duncan (Hg.): The Oxford Handbook of International Relations, Oxford 2008.

Richardson, Dick: The Geneva Disarmament Conference, 1932-1934, in: Dick Richardson / Glyn Stone / George Grün u.a. (Hg.): Decisions and Diplomacy. Essays in Twentieth-Century International History, London 1995, S. 60-82.

Richardson, Dick / Stone, Glyn / Grün, George u.a. (Hg.): Decisions and Diplomacy. Essays in Twentieth-Century International History, London 1995.

Rittberger, Volker / Zangl, Bernhard / Kruck, Andreas: Internationale Organisationen, 4. Aufl., Wiesbaden 2013.

Robbins, Keith: Munich 1938, London 1968.

Romsics, Ignác: István Bethlens Aussenpolitik in den Jahren 1921-1931, in: Südost-Forschungen 49, 1990, S. 243-291.

Rostow, Nicholas: Anglo-French Relations, 1934-1936, London 1984.

Ruffieux, Roland: La Suisse et la Société des Nations, in: The League of Nations in retrospect, Berlin, New York 1983, S. 182-195.

Salewski, Michael: Entwaffnung und Militärkontrolle in Deutschland 1919-1927, München 1966.

Schlag, Gabi: Außenpolitik als Kultur. Diskurse und Praktiken der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Wiesbaden 2016.

Schöbener, Burkhard: Die Nachkriegsordnung des Völkerbundes – Potential und Grenzen, in: Marten Breuer / Norman Weiss (Hg.): Das Vertragswerk von Locarno und seine Bedeutung für die internationale Gemeinschaft nach 80 Jahren. Ergebnisse eines interdisziplinären Rundtischgesprächs, Frankfurt am Main 2007, S. 39-76.

Schücking, Walther / Wehberg, Hans: Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924.

Schulz, Matthias: Internationale Institutionen, in: Jost Dülffer / Wilfried Loth (Hg.): Dimensionen internationaler Geschichte, München 2012, S. 211-232.

Schulz, Matthias: La Société des Nations et la résolution pacifique des différends. Règles, normes et pratiques, in: Robert Kolb (Hg.): Commentaire sur le pacte de la Société des Nations, Bruxelles 2015, S. 1247-1298.

Schweizer, Karl W. / Schumann, Matt J.: The Revitalization of Diplomatic History. Renewed Reflections, in: Diplomacy & Statecraft 19, 2008, S. 149-186.

Scott, William Evans: Alliance Against Hitler. The Origins of the Franco-Soviet Pact, Durham 1962.

Seidelmann, Reimund: Aussenpolitik, in: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 5, München 1984, S. 54-60.

Šepták, Miroslav: Das Bild von Edvard Beneš und seiner Politik im Licht der österreichischen Diplomatischen Quellen der 1930er Jahre, in: Ota Konrád / René Küpper (Hg.): Edvard Beneš – Vorbild und Feindbild. Politische, mediale und historiographische Deutungen, Göttingen 2013, S. 43-58.

- Šilpoch, Karel: Etiopie a Československo mezi válkami (1918-1938), in: *Moderní dějiny* 8, 2000, S. 53-82.
- Siotis, Jean: The Institutions of the League of Nations, in: *The League of Nations in retrospect*, Berlin, New York 1983, S. 19-30.
- Skřivan, Aleš / Pelikán, Jan (Hg.): Pocta docentu Vladimíru Nálevkovi. K šedesátým narozeninám, Praha 2001.
- Sládek, Zdeněk: Malá dohoda ve stínu Locarna (1925-1929), in: *Slovanský přehled* 83, 1997, S. 141-152.
- Sládek, Zdeněk: Malá dohoda 1919-1938. Její hospodářské, politické a vojenské komponenty, Praha 2000.
- Slutsch, Sergej: Die Sowjetunion und die Sudetenkrise. Aspekte einer Appeasement-Politik, in: Jürgen Zarusky / Martin Zückert (Hg.): *Das Münchener Abkommen von 1938 in europäischer Perspektive*, München 2013, S. 179-209.
- Snyder, Richard C. / Hudson, Valerie M. / Bruck, H.W. u.a. (Hg.): *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, New York 2002.
- Spenz, Jürgen: Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund 1924-26, Göttingen 1966.
- Společnost v přerodu. Češi ve 20. století, Sborník referátů z cyklické konference Demokracie 2000, hg. von Masarykův ústav AV ČR, Praha 2000.
- Starita, Massimo: Article 2, in: Robert Kolb (Hg.): *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2015, S. 109-162.
- Steed, Wickham: Edward Beneš, in: Jan Opočenský (Hg.): *Edvard Beneš*, London 1945, S. 54-71.
- Steiger, Heinhard: Die Nachkriegsordnung des Völkerbundes – Potential und Grenzen, in: Marten Breuer / Norman Weiss (Hg.): *Das Vertragswerk von Locarno und seine Bedeutung für die internationale Gemeinschaft nach 80 Jahren. Ergebnisse eines interdisziplinären Rundtischgesprächs*, Frankfurt am Main 2007, S. 9-38.
- Steiner, Zara: Introductory essay, in: *The League of Nations in retrospect*, Berlin, New York 1983, S. 1-15.
- Steiner, Zara: The League of Nations and the Quest for Security, in: Rolf Ahmann / Adolf M. Birke / Michael Howard (Hg.): *The Quest for Stability. Problems of West European security 1918-1957*, New York 1993, S. 35-70.
- Steiner, Zara: The Soviet Commissariat of Foreign Affairs and the Czechoslovakian Crisis in 1938. New Material from the Soviet Archives, in: *Historical Journal* 42, 1999, S. 751-779.
- Steiner, Zara: *The Lights that Failed. European International History 1919-1933*, Oxford 2005.
- Steiner, Zara: *The Triumph of the Dark. European International History 1933-1939*, Oxford 2011.
- Storch, Thomas: Die Beurteilung der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ 1933 durch die tschechoslowakische Regierung, in: *Bohemia* 18, 1977, S. 290-300.
- Strauss, Emil: *Tschechoslowakische Aussenpolitik. Eine geschichtliche Einführung*, Prag 1936.

- Stuart, Douglas T.: Foreign-Policy Decision-Making, in: Christian Reus-Smit / Duncan Snidal (Hg.): The Oxford Handbook of International Relations, Oxford 2008, S. 576-593.
- Suppan, Arnold: Die Aussenpolitik der ersten Tschechoslowakischen Republik aus Wiener Sicht, in: Arnold Suppan / Elisabeth Vyslonzil (Hg.): Edvard Beneš und die tschechoslowakische Aussenpolitik 1918-1948, Frankfurt am Main 2002, S. 15-82.
- Suppan, Arnold / Vyslonzil, Elisabeth (Hg.): Edvard Beneš und die tschechoslowakische Aussenpolitik 1918-1948, Frankfurt am Main 2002.
- Svolopoulos, Constantin: La sécurité régionale et la Société des Nations, in: The League of Nations in retrospect, Berlin, New York 1983, S. 265-281.
- Táborský, Edward (Eduard): The Triumph and Disaster of Eduard Benes, in: Foreign Affairs 36, 1957/58, S. 669-684.
- Táborský, Edward (Eduard): President Edvard Beneš between East and West 1938-1948, Stanford 1981.
- Taliaferro, Jeffrey W. (Hg.): The Challenge of Grand Strategy. The Great Powers and the Broken Balance Between the World Wars, Cambridge 2012.
- Tanner, Fred (Hg.): From Versailles to Baghdad. Post-War Armament Control of Defeated States, New York 1992.
- Tanner, Fred: Versailles. German Disarmament after World War I, in: Fred Tanner (Hg.): From Versailles to Baghdad. Post-War Armament Control of Defeated States, New York 1992, S. 5-26.
- Taubert, Fritz (Hg.): Mythos München, München 2002.
- Taylor, Alan J. P.: Czechoslovakia and Europe. The Foreign Policy of Dr. Beneš, in: Jan Opočenský (Hg.): Edvard Beneš, London 1945, S. 157-169.
- The League of Nations 1920-1946. Organization and Accomplishments – A Retrospective of the First Organization for the Establishment of World Peace, New York, Geneva 1996.
- The League of Nations in retrospect, Proceedings of the Symposium, Geneva, 6-9 November 1980, Berlin, New York 1983.
- Toepfer, Marcia Lynn: The Soviet Role in the Munich Crisis. An Historiographical Debate, in: Diplomatic History 1, 1977, S. 341-357.
- Tóth, Andrej: Československá diplomacie a první restaurační pokus Karla Habsburského v Maďarsku, in: Slovanský přehled 88, 2002, S. 343-370.
- Towle, Philip: Enforced disarmament. From the Napoleonic campaigns to the Gulf War, Oxford 1997.
- Trávníčková, Zuzana: Edvard Beneš a Společnost národů, in: Zdeněk Veselý (Hg.): Edvard Beneš – Československo – Evropa, Praha 2005, S. 56-64.
- Vácha, Zdeněk: Žádám Vás jako vynikajícího odborníka... Organizace odborných prací pro československou delegaci na mírové konferenci v Paříži v letech 1918-1919, Praha 2012.
- Vaïsse, Maurice: Le désarmement en question. L'incident de Saint-Gothard (1928), in: Revue d'histoire moderne et contemporaine 22, 1975, S. 530-548.

Vaïsse, Maurice: Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930 - 17 avril 1934, Paris 1981.

Vaïsse, Maurice: La Société des Nations et le désarmement, in: The League of Nations in retrospect, Berlin, New York 1983, S. 245-265.

Valenta, Jaroslav: Die Teschener Frage in der Zwischenkriegszeit 1918-1939, in: Peter Heumos (Hg.): Polen und die böhmischen Länder im 19. und 20. Jahrhundert. Politik und Gesellschaft im Vergleich, München 1997, S. 129-150.

Verdebout, Agatha: Article 10, in: Robert Kolb (Hg.): Commentaire sur le pacte de la Société des Nations, Bruxelles 2015, S. 425-446.

Veselý, Zdeněk (Hg.): Edvard Beneš – Československo – Evropa, Praha 2005.

Vital, David: Czechoslovakia and the Powers, September 1938, in: Journal of Contemporary History 1, 1966, S. 37-67.

Wallace, William V.: The Foreign Policy of President Beneš in the Approach to Munich, in: Slavonic and East European Review 39, 1960, S. 108-136.

Walters, Francis P.: A History of the League of Nations, 2 Bde., London, New York, Toronto 1952.

Wandycz, Piotr S.: France and her Eastern Allies 1919-1925. French-Czechoslovak-Polish Relations from Paris Peace Conference to Locarno, Minneapolis 1962.

Wandycz, Piotr S.: Die Aussenpolitik von Edvard Beneš 1918-1938, in: Victor S. Mamatey / Radomír Luža (Hg.): Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918-1948, Wien 1980, S. 232-256.

Wandycz, Piotr S.: The Little Entente. Sixty Years Later, in: Slavonic and East European Review 59, 1981, S. 548-564.

Wandycz, Piotr S.: The Twilight of French Eastern Alliances 1926-36. French-Czechoslovak-Polish Relations from Locarno to the Remilitarization of the Rhineland, Princeton 1988.

Webster, Andrew: An Argument without End. Britain, France and the Disarmament Process, 1925-1934, in: Martin S. Alexander / William J. Philpott (Hg.): Anglo-French Defence Relations between the Wars, Basingstoke 2002, S. 49-71.

Webster, Andrew: The Transnational Dream. Politicians, Diplomats and Soldiers in the League of Nations' Pursuit of International Disarmament, 1920-1938, in: Contemporary European History 14, 2005, S. 493-518.

Webster, Andrew: From Versailles to Geneva. The Many Forms of Interwar Disarmament, in: Journal of Strategic Studies 29, 2006, S. 225-246.

Webster, Andrew: „Absolutely Irresponsible Amateurs“. The Temporary Mixed Commission on Armaments, 1921-1924, in: Australian Journal of Politics and History 54, 2008, S. 373-388.

Webster, Andrew: International Arbitration, the Pacific Settlement of Disputes and the French Security-Disarmament Dilemma (1919-1931), in: French History 24, 2010, S. 236-261.

Webster, Andrew: The League of Nations and Grand Strategy. A Contradiction in Terms?, in: Jeffrey W. Taliaferro (Hg.): The Challenge of Grand Strategy. The Great Powers and the Broken Balance Between the World Wars, Cambridge 2012, S. 93-119.

Widmer, Paul: Diplomatie – Ein Handbuch, Zürich 2014.

Wheeler-Bennett, John W.: Munich. Prologue to Tragedy, Reprinted, London 1966.

Wolfers, Arnold: Britain and France between Two Wars. Conflicting Strategies of Peace from Versailles to World War II, New York 1966.

Wolfers, Arnold: Discord and Collaboration. Essays on International Politics, 2. Aufl., Baltimore/Md. 1968.

Wurm, Clemens A.: Die französische Sicherheitspolitik in der Phase der Umorientierung 1924-1926, Frankfurt am Main 1979.

Wyatt, Emmanuelle: Article 20, in: Robert Kolb (Hg.): Commentaire sur le pacte de la Société des Nations, Bruxelles 2015, S. 787-810.

Yearwood, Peter J.: Guarantee of Peace. The League of Nations in British Policy 1914-1925, Oxford 2009.

Zarusky, Jürgen / Zückert, Martin (Hg.): Das Münchener Abkommen von 1938 in europäischer Perspektive, München 2013.

Zeidler, Miklós: Charles IV's attempted returns to the Hungarian throne, in: Andreas Gottsmann (Hg.): Karl I. (IV.), der Erste Weltkrieg und das Ende der Donaumonarchie, Wien 2007, S. 269-284.

Zeman, Zbyněk: Edvard Beneš. Politický životopis, Praha 2002.

Zinner, Paul E.: Czechoslovakia. The Diplomacy of Eduard Benes, in: Gordon A. Craig / Felix Gilbert (Hg.): The Diplomats 1919-1939, Princeton 1953, S. 100-122.



## **ANHANG**

### **Anhang 1: Artikel 10 bis 17 der Satzung des Völkerbundes<sup>1294</sup>**

#### **ARTICLE 10**

The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.

#### **ARTICLE 11**

Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, is hereby declared a matter of concern to the whole League, and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations. In case any such emergency should arise the Secretary General shall on the request of any Member of the League forthwith summon a meeting of the Council.

It is also declared to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends.

#### **ARTICLE 12**

The Members of the League agree that, if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture they will submit the matter either to arbitration or judicial settlement or to enquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators or the judicial decision, or the report by the Council.

In any case under this Article the award of the arbitrators or the judicial decision shall be made within a reasonable time, and the report of the Council shall be made within six months after the submission of the dispute.

#### **ARTICLE 13**

The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration or judicial settlement and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject-matter to arbitration or judicial settlement.

Disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the existence of any fact which if established would constitute a breach of any international obligation, or as to the extent and nature of the reparation to be made for any such breach, are declared to be among those which are generally suitable for submission to arbitration or judicial settlement.

For the consideration of any such dispute, the court to which the case is referred shall be the Permanent Court of International Justice, established in accordance with Article 14, or any tribunal agreed on by the parties to the dispute or stipulated in any convention existing between them.

---

<sup>1294</sup> Berücksichtigt sind die bis 1924 angenommenen Änderungen betreffend die gerichtliche Regelung vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof in Den Haag (siehe dazu Kapitel 2.2.2).

The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award or decision that may be rendered, and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of any failure to carry out such an award or decision, the Council shall propose what steps should be taken to give effect thereto.

#### **ARTICLE 14**

The Council shall formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a Permanent Court of International Justice.

The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.

#### **ARTICLE 15**

If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which is not submitted to arbitration or judicial settlement in accordance with Article 13, the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.

For this purpose the parties to the dispute will communicate to the Secretary General, as promptly as possible, statements of their case with all the relevant facts and papers, and the Council may forthwith direct the publication thereof.

The Council shall endeavour to effect a settlement of the dispute, and if such efforts are successful, a statement shall be made public giving such facts and explanations regarding the dispute and the terms of settlement thereof as the Council may deem appropriate.

If the dispute is not thus settled, the Council either unanimously or by a majority vote shall make and publish a report containing a statement of the facts of the dispute and the recommendations which are deemed just and proper in regard thereto.

Any Member of the League represented on the Council may make public a statement of the facts of the dispute and of its conclusions regarding the same.

If a report by the Council is unanimously agreed to by the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League agree that they will not go to war with any party to the dispute which complies with the recommendations of the report.

If the Council fails to reach a report which is unanimously agreed to by the members thereof, other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League reserve to themselves the right to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice.

If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement.

The Council may in any case under this Article refer the dispute to the Assembly. The dispute shall be so referred at the request of either party to the dispute, provided that such request be made within fourteen days after the submission of the dispute to the Council.

In any case referred to the Assembly, all the provisions of this Article and of Article 12 relating to the action and powers of the Council shall apply to the action and powers of the Assembly, provided that a report made by the Assembly, if concurred in by the Representatives of those Members of the League represented on the Council and of a majority of the other Members of the League, exclusive in each case of the Representatives of the parties to the dispute, shall have the same force as a report by the Council concurred in by all the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute.

## ARTICLE 16

Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not.

It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Members of the League which are co-operating to protect the covenants of the League.

Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.

## ARTICLE 17

In the event of a dispute between a Member of the League and a State which is not a Member of the League, or between States not Members of the League, the State or States not Members of the League shall be invited to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, upon such conditions as the Council may deem just. If such invitation is accepted, the provisions of Articles 12 to 16 inclusive shall be applied with such modifications as may be deemed necessary by the Council.

Upon such invitation being given the Council shall immediately institute an inquiry into the circumstances of the dispute and recommend such action as may seem best and most effectual in the circumstances.

If a State so invited shall refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, and shall resort to war against a Member of the League, the provisions of Article 16 shall be applicable as against the State taking such action.

If both parties to the dispute when so invited refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, the Council may take such measures and make such recommendations as will prevent hostilities and will result in the settlement of the dispute.

### Quelle:

The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy, Yale Law School, Lillian Goldman Law Library. Online unter [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/leagcov.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp).

## Anhang 2: Karten

### Karte 1: Die Auflösung Österreich-Ungarns



#### Quelle:

Wikimedia Commons.

Online unter [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:%C3%96sterreich-Ungarns\\_Ende.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:%C3%96sterreich-Ungarns_Ende.png).

## Karte 2: Die Erste Tschechoslowakische Republik und ihre Nachbarn



### Quelle:

Lukes, Igor: Czechoslovakia between Stalin and Hitler. The Diplomacy of Edvard Beneš in the 1930s, New York 1996, S. 2.